

Brukerundersøkelse for Offentlig elektronisk postjournal 2011

Difi-rapport 2012:5
ISSN: 1890-6583

Forord

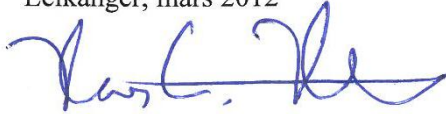
Offentlig elektronisk postjournal (OEP) ble lansert 18. mai 2010 og gjør Norge til et foregangsland for innsyn i offentlige dokumenter. Ingen andre land har en tilsvarende tjeneste med så bredt omfang som OEP, og løsningen har fått stor oppmerksomhet både nasjonalt og internasjonalt. Flere brukergrupper har tatt OEP i bruk, og hver måned blir det krevd innsyn i stadig flere dokumenter fra statsforvaltningen via Internett.

OEP gir alle en unik mulighet til å gjøre seg kjent med forvaltningens brev og dokumenter. En aktiv bruk av innsynsretten gir muligheter for innsyn i statens aktiviteter, ressursbruk og resultater. OEP er et godt og kraftfullt virkemiddel for å gjøre informasjon innbyggerne har krav på enklere tilgjengelig. Slik legger OEP til rette for en opplyst samfunnsdebatt ved at innbyggerne tar tjenesten og innsynsretten i bruk.

En takk rettes til Norsk presseforbund, samt ressursgruppen til OEP, bestående av representanter fra Nærings- og handelsdepartementet (NHD), Kunnskapsdepartementet (KD), Datatilsynet, Arkivverket og fylkesmennene, for nyttige innspill i arbeidet med å utforme spørreskjemaene.

Brukerundersøkelsen er gjennomført av Herdis Ulveseth og Håvard Eliassen i avdeling for kommunikasjon, Difi.

Leikanger, mars 2012



Hans Christian Holte
direktør

Innhold

1	Sammendrag	1
2	Bakgrunn, formål og tilnæringsmåte	2
2.1	Bakgrunn.....	2
2.2	Formål med undersøkelsen	3
2.3	Tilnæringsmåte.....	4
2.3.1	Utforming av undersøkelsene og rekruttering av respondenter	4
2.3.2	Styrker og svakheter ved datagrunnlaget	5
3	Resultater fra undersøkelsen	7
3.1	Sluttbrukere av OEP	7
3.1.1	Bruksmønster	8
3.1.2	Hvem er brukeren av OEP?.....	9
3.1.3	Brukskvalitet	12
3.1.4	Brukernes vurdering av oppfølging fra innholdsleverandører	14
3.1.5	Sluttbrukernes innspill til forbedringer	16
3.1.6	Difis kommentarer	17
3.2	Arkivmedarbeidere	19
3.2.1	Tidsbruk	19
3.2.2	Opplæring og veiledning.....	20
3.2.7	Brukskvalitet	23
3.1.7	Arkivmedarbeidernes holdninger til OEP og innspill til forbedringer	25
3.1.8	Difis kommentarer	26
3.3	Virksomhetsnivå	27
3.3.1	Hva har innføringen av OEP medført for virksomheten?.....	27
3.3.2	Samarbeid med Difi.....	30
3.3.3	Virksomhetenes innspill til forbedringer	30
3.3.4	Difis kommentarer	31
4	Konklusjon og oppfølging fra Difi	32

1 Sammendrag

Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) gjennomførte høsten 2011 en brukerundersøkelse av tjenesten Offentlig elektronisk postjournal (OEP). Formålet med undersøkelsen var å finne ut hvordan OEP blir mottatt hos innbyggerne og hvordan forvaltningen som bruker OEP vurderer tjenesten. Brukerundersøkelsen forsøker å gi en indikasjon på om OEP virker etter formålet, hvilke konsekvenser den har for virksomhetene som bruker den og hvordan vi kan gjøre OEP bedre enn den er i dag.

OEP har i hovedsak to målgrupper:

1. Sluttbrukere: personer som bruker OEP til å bestille innsyn i offentlige dokumenter
2. Innholdsleverandører: virksomheter som bruker OEP til å publisere journal til Internett

OEP¹ ble lansert i mai 2010 og er en felles publiseringstjeneste for offentlige journaler fra statlige virksomheter. Offentlige journaler inneholder opplysninger om dokumenter som er kommet inn til og sendt ut fra virksomhetene. Samling av journalene i en felles søkbar database er ment å bidra til brukerretting og effektivisering av statsforvaltningen, og er et ledd i regjeringens arbeid for å fremme åpenhet og demokrati i forvaltningen. OEP er hjemlet i offentlighetsloven med tilhørende forskrift.

Antall innsynskrav til virksomhetene har økt kraftig siden lanseringen. OEP er den første tjenesten av sitt slag, også i internasjonal sammenheng. Det er derfor naturlig å gjennomføre en brukerundersøkelse for å kunne si noe om hvilke konsekvenser innføringen av OEP har hatt for ressursbruken i virksomhetene, hvordan samarbeidet med Difi oppleves, samt sluttbrukernes vurdering av kvaliteten på tjenesten.

Dette er første gang Difi gjennomfører en brukerundersøkelse for denne tjenesten. Undersøkelsen ble gjennomført som en tredelt, kvantitativ undersøkelse hvor en del er rettet mot sluttbrukere, en mot arkivmedarbeidere i virksomhetene og en mot virksomhetene som sådan.

Hovedfunn:

Brukerundersøkelsen viser at OEP har et bredt nedslagsfelt og brukes både privat og i forbindelse med jobb. Sluttbrukerne er i høy grad fornøyde med den tekniske løsningen, men ønsker forbedringer, blant annet på søkefunksjonaliteten. Sluttbrukerne er positive til den oppfølgingen de får fra virksomhetene, selv om mange påpeker at det er variabelt. Det forventes at bestillingene skal behandles raskt, og at dokumenter er tilgjengelige direkte fra nettsiden uten at man må kreve innsyn. Videre har sluttbrukerne høye forventninger til OEP i framtiden, og de etterspør og forventer at stadig flere offentlige virksomheter skal levere sine journaler til OEP.

¹ Les mer om OEP her: <http://oep.no/nettsted/fad/OM-OEP.html>

Både på arkivmedarbeidernivå og virksomhetsnivå ser vi en positiv innstilling til OEP, og at OEP anses som et godt verktøy for publisering av journal. Virksomhetene har imidlertid fått flere innsynskrav, noe som øker arbeidsmengden på dette området. De ønsker seg derfor forbedringer av OEP med tanke på effektivisering.

Begge målgrupper etterspør en løsning for publisering av fulltekstdokument. For sluttbrukere vil dette bety en enklere og raskere tilgang til dokumentene. For innholdsleverandører sin del vil dette medføre at mindre tid går med til å behandle innsynskrav. Undersøkelsen har også vist hvor det trengs ekstra innsats i oppfølgingen og samarbeidet med innholdsleverandører. Det er viktig at innholdsleverandørene tas med på råd og involveres tettere i videreutviklingsarbeidet.

Tilsvarende undersøkelse bør gjennomføres ved seinere tidspunkt for å måle og sammenligne hvordan brukergruppene opplever brukskvalitet, oppfølging og samarbeid. Det er trolig ikke nødvendig med årlige undersøkelser, men en tilsvarende undersøkelse hvert annet år kan gi nyttig informasjon om hvordan eventuelle tiltak påvirker hvordan tjenesten blir oppfattet.

2 Bakgrunn, formål og tilnæringsmåte

2.1 Bakgrunn

OEP ble lansert i mai 2010 og er en felles publiseringstjeneste for postjournaler fra statlige virksomheter. Innbyggeren eller allmennheten bruker OEP til å søke i statsforvaltningens offentlige journaler. De kan søke etter informasjon på tvers av virksomhetsgrenser og forvaltningsnivå og kostnadsfritt kreve innsyn i de journalpostene de er interessert i. De ansvarlige virksomhetene behandler deretter den elektroniske forespørselen som et innsynskrav, og sender dokumentene til innbyggeren. Eventuelt avslås innsynskravet med hjemmel i Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova). Innsyn kan kreves anonymt, og det er ikke nødvendig å begrunne innsynskravet.

Virksomhetene som er med i OEP bruker tjenesten til å publisere journalene sine til Internett. Dette gjør de ved å laste opp en strukturert datafil til OEP.² Deretter blir informasjonen i denne filen lagt til i OEP, gjort søkbart og tilgjengelig for bestilling.

OEP har som hovedmål å gjøre forvaltningens dokumenter lettere tilgjengelig for allmennheten, og å effektivisere forvaltningens gjennomføring av offentlighetsprinsippet. Offentlighetsprinsippet er hjemlet i offentleglova, som har som formål å legge til rette for at offentlig virksomhet er åpen og gjennomsiktig. Loven skal styrke informasjons- og ytringsfriheten, den demokratiske deltakelsen, rettssikkerheten til den enkelte, tilliten til det

² Alle statlige virksomheter bruker Noark standard, (Norsk arkivstandard), som setter krav til

offentlige og kontrollen fra allmenheten. Loven skal også legge til rette for viderebruk av offentlig informasjon.³

Norge er det eneste landet i verdenssammenheng som gjør postlister tilgjengelig på Internett i så stor grad som en gjør ved OEP. Når undersøkelsen ble gjort høsten 2011, leverte 89 statlige virksomheter offentlig journal til tjenesten, og ved årsskiftet 2011/2012 kunne alle interesserte søke i nær 3 millioner journalposter i OEP. Bruken av OEP har vist at dette er et effektivt verktøy for å gi innbyggerne enklere tilgang til informasjon og tjenester de har krav på fra det offentlige. I 2011 ble det formidlet mer enn 156.000 innsynskrav via OEP.

Det unike med OEP er at man samler postlister fra hele statsforvaltningen, og gjør informasjonen søkbar på tvers av forvaltningsnivå og etatsgrenser. Slik sett var lanseringen av OEP en milepæl i arbeidet med å gjøre forvaltningens dokumenter lettere tilgjengelig, og dermed synliggjøre det offentlige sine aktiviteter, ressursbruk og resultater i et mer helhetlig perspektiv enn tidligere. Frem til lanseringen av OEP hadde riktignok pressen tilgang til pilotprosjektet Elektronisk postjournal (EPJ), men der var kun et fåtall av virksomhetene som nå leverer til OEP representert. Det at OEP også er allment tilgjengelig, er også et viktig demokratisk virkemiddel, ved å bidra til at alle har lik tilgang til samme informasjon på like vilkår.

2.2 Formål med undersøkelsen

OEP har primært to adskilte brukergrupper. Den ene er sluttbrukerne, og den andre er innholdsleverandørene. Sluttbrukerne er de som bruker OEP for å tilegne seg informasjon fra det offentlige, og kreve innsyn i forvaltningens dokumenter. Informasjon om i hvilken egenskap disse bruker OEP, hvilke erfaringer de har gjort seg gjennom å bruke tjenesten og hvilke forbedringsforslag de har, er av stor betydning for den videre utviklingen av tjenesten. En arbeidshypotese vil være at det i hovedsak er journalister som bruker OEP. Et viktig aspekt ved å gjøre tilgangen til OEP allment er nettopp at andre brukergrupper skal få tilgang til samme informasjon og tjenester like enkelt som pressen.

Den andre brukergruppen, innholdsleverandørene, er virksomhetene som bruker tjenesten til å publisere sine egne offentlige journaler til Internett. I denne undersøkelsen har vi valgt å rette separate undersøkelser til to nivå hos virksomheten. Den ene undersøkelsen er rettet mot virksomheten⁴ som sådan. Hvilke erfaringer har virksomhetene gjort seg når de har tatt OEP i bruk, hvordan ser de på samhandlingen med Difi som forvalter og hvilke videreutviklingsbehov har de for sin egen virksomhet. Det andre nivået er arkivmedarbeiderne. Det er arkivmedarbeiderne som til daglig bruker OEP til å publisere journaler, rette opp i feil og publisere lenker til dokumenter. Vi velger derfor å rette en egen del av undersøkelsen til denne gruppen, i håp om at det vil gi innsikt i hvor det er størst forbedringspotensial med tanke på

³ Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd(Offentleglova)§1.

⁴ Se vedlegg 4 for liste over virksomhetene som ble invitert til å svare på undersøkelsen

effektivisering av arbeidsprosesser. Hvordan arkivmedarbeiderne opplever ulike funksjonaliteter i OEP, og dokumentasjonen rundt tjenesten, er viktig informasjon.

Brukerundersøkelsen er primært ment å være til internt bruk i Difi, og hos virksomhetene som bruker OEP som publiseringsløsning. Vi ønsker å vurdere måloppnåing i arbeidet med å forvalte OEP, og hvordan Difi fungerer som samarbeidspartner for virksomhetene tilknyttet tjenesten. Undersøkelsen berører så vidt tema om holdninger til OEP som samfunnsnyttig tjeneste, men tar ikke sikte på å belyse mer overordnede problemstillinger som personvern versus offentlighetsprinsippet eller dra opp en kost/nytte vurdering av innføringen av OEP. Dette kan imidlertid være tema som er interessante i en eventuell bredere evaluering av innføringen av OEP.

Resultatene fra undersøkelsen skal publiseres på Difi sine nettsider, og distribueres til alle virksomhetene som bruker OEP. Difi har ansvar for å analysere og følge opp funnene i undersøkelsen i den videre forvaltningen av tjenesten og utviklingsløpet for OEP.

2.3 Tilnæringsmåte

2.3.1 Utforming av undersøkelsene og rekruttering av respondenter

Vi har valgt å gjennomføre denne undersøkelsen ved hjelp av tre ulike spørreskjema rettet mot hver av målgruppene. Alle tre undersøkelser er utformet som relativt korte kvantitative undersøkelser (3-5-minutter) i et nettbasert spørreskjema.

Delundersøkelse 1 (vedlegg 1) er rettet mot sluttbrukere, det vil si brukerne av nettløsningen OEP. Her har vi forsøkt å kartlegge hvem brukerne er, i hvilket ærend de bruker tjenesten og hvordan de vurderer kvaliteten på tjenesten. Invitasjon til spørreundersøkelsen kom som en pop-up invitasjon⁵ til brukerne av nettløsningen når de kom til søkesidene på www.oep.no. Undersøkelsen lå på nettsidene til OEP fra 25.10 til 30.11 og genererte svar fra 346 respondenter. Gjennomsnittlig besøkstall i måneden er om lag 7747 unike besøkende, og brukerne er i stor grad tilbakevendende brukere som vi ser seinere i gjennomgangen av resultatene. Dette leser vi også av responsen på brukerundersøkelsen som vi ser er stor den første uken og deretter jevnt synkende de siste ukene. Undersøkelsen var innrettet slik at man ikke kan svare mer enn én gang.

Delundersøkelse 2 (vedlegg 2) er rettet mot arkivmedarbeidere som arbeider med OEP-relaterte oppgaver. Vi har forsøkt å finne svar på hvordan arbeidsmengden oppfattes, hvor fornøyde de er med opplæringen, samt hvordan

⁵ Pop-up-invitasjon vil si at invitasjon til brukerundersøkelsen dukker opp i et ekstra vindu på nettsiden

de opplever tjenestens kvalitet. Vi ba om svar fra alle arkivmedarbeidere som var har arbeidet med OEP-relaterte oppgaver, og fikk inn svar fra 155 respondenter.

Delundersøkelse 3 (vedlegg 3) er rettet mot virksomhet som enhet. Mens delundersøkelse 2 er en undersøkelse på individnivå, er vi her på virksomhetsnivå. Her har vi forsøkt å hente inn kunnskap om hvordan virksomheten opplever innføringen av OEP med tanke på ressursdisponering og samarbeid med Difi. Vi ba om ett svar på vegne av virksomheten, i følgebrevet bra vi om at respondenten som svarte tilhørte ledelsesnivå. Utvalget består av virksomheter som hadde tatt i bruk OEP 1.9.2011. Antall virksomheter tilknyttet OEP 1.9.2011 var beregnet til 89 virksomheter. Vi fikk svar fra 55 virksomheter, noe som gir en svarprosent på 61,8 %.

Invitasjon til delundersøkelse 2 og 3 ble sendt på e-post til postmottakene til virksomhetene. Elektronisk lenke til spørreskjema var vedlagt i følgebrevet I arbeidet med å utforme spørreskjemaene hentet vi inn nyttige innspill fra Norsk presseforbund, samt ressursgruppen til OEP som består av representanter fra Nærings- og handelsdepartementet (NHD), Kunnskapsdepartementet (KD), Datatilsynet, Arkivverket og fylkesmennene. De tre spørreskjemaene følger som vedlegg.

Alle undersøkelsene er anonyme. I delundersøkelse 3 rettet mot selve virksomheten ba Difi om å få oppgitt navn på virksomheten for å ha mulighet for å følge opp med eventuelle tiltak direkte. Disse opplysningene er til intern bruk.

2.3.2 Styrker og svakheter ved datagrunnlaget

Delundersøkelse 1:

Fordelen med å bruke popup-spørreundersøkelse er at vi treffer brukerne mens de er inne på oep.no. Vi har dermed ikke forhåndsbestemt utvalget. Metoden gir forhåpentligvis svar fra et bredt spekter av brukere. Denne formen for undersøkelser medfører likevel et «slumpmessig» utvalg, noe som innebærer at tallene ikke er representative for alle brukere av OEP. For mange oppleves det som forstyrrende med internettundersøkelser, og mange har popup-sperrer i sine nettlesere. Vi registrerte dessverre også at pop-up-invitasjonen skapte problemer for noen typer nettlesere, noe som kan ha medført færre svar enn forventet⁶. Med dette tatt i betraktning mener vi likevel at metoden er tilfredsstillende utfra målsetningene til brukerundersøkelsen.

Delundersøkelse 2:

En styrke ved å bruke den delvis selvrekutterende metoden vi har gjort er at virksomhetene selv har den beste oversikten over hvem det er som driver med

⁶ Vi fikk tilbakemelding fra NrK om problemer med at brukerundersøkelsen sperret for vanlig søk på OEP, og fjernet derfor brukerundersøkelsen for brukere med IE7.

OEP-relaterte oppgaver, slik vi har definert dem. En risiko er selvsagt at virksomhetene har ulike oppfatninger av hvem som driver med OEP-relaterte oppgaver. Organiseringen er ofte forskjellig i de ulike virksomhetene også, gjerne relatert til størrelse på virksomhet. Noen virksomheter har ordnet seg slik at OEP-relaterte oppgaver (hele verdikjeden) er fordelt på mange ansatte, andre har organisert seg slik at få medarbeidere har flere OEP-oppgaver. Utfra våre forutsetninger, anså vi dette som den beste måten å rekruttere på. Det arbeides nå med å opprette et e-postregister over arkivmedarbeidere som har tilgang til OEP-verktøyet. Dette vil forenkle datainnsamlingen noe, og tydeliggjøre hvem undersøkelsen er rettet mot.

Tidsbruk og ressursbenyttelse er vanskelig å beregne på bakgrunn av ovennevnte. Noen har en mye større oppdeling av deloppgaver relatert til OEP. Tilbakemeldingene fra respondentene viser også at dette var vanskelig å svare på for en del. To virksomheter har opplyst at de har gitt en besvarelse på vegne av hele arkivfunksjonen.

På bakgrunn av disse tilbakemeldingene er vi noe forsiktige med å tallfeste tidsbruk, selv om det er mulig å se noen mønster. Vi anser det ikke som problematisk for resten av analysen at det er gitt en samlet besvarelse fra et par av respondentene, men vil forsøke å endre rutine til seinere undersøkelser slik at det blir enklere for hver enkelt bruker å svare på undersøkelsen.

Delundersøkelse 3:

Vedrørende rekrutteringsmetode for delundersøkelse 3, er også denne delvis selvrekrutterende. Styrken ved å benytte seg av denne metoden også her, er at virksomhetene selv vurderer hvem som er mest egnet til å svare på vegne av dem. En svakhet ved dette er at vi ikke har mulighet til å vite om respondenten har hentet inn innspill fra flere i sin virksomhet før han/hun har svart på spørreskjemaet. Ved seinere undersøkelser kan det være en fordel å kartlegge virksomhetene på forhånd, med formål om å avklare hvem det er hensiktsmessig å rette undersøkelsen til.

3. Resultater fra undersøkelsen

Hva synes brukerne?



Tilbakemeldingene på innføringen av OEP er i høy grad positive, både fra sluttbrukere og innholdsleverandører. Det er blitt enklere å be om innsyn i dokumenter, arkivmedarbeiderne er stort sett fornøyde med Difis opplæring av løsningen, og virksomhetene svarer at det oppleves som nyttig å ha en felles løsning isteden for egen løsning. Vi ser likevel at innføringen av OEP har ført til økt arbeidsmengde hos innholdsleverandørene og brukerundersøkelsen har gitt oss nyttige innspill til hvor det finnes forbedringspotensial. Dette gjelder både på den tekniske løsningen, men også samspillet mellom innholdsleverandører og sluttbrukere. Målet med undersøkelsen er å finne ut hvordan Difi best kan tilrettelegge for begge disse målgruppene.

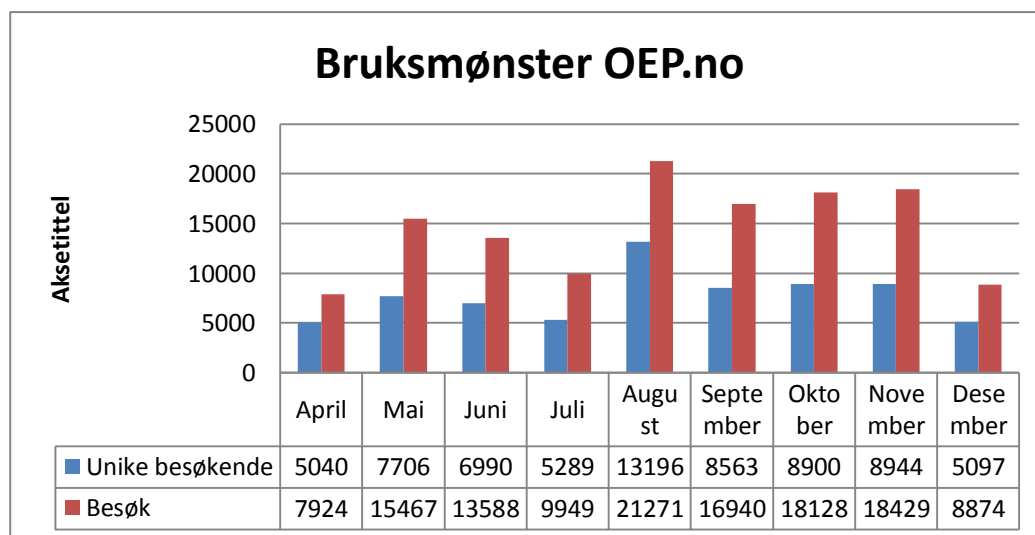
Nedenfor vil vi presentere funnene fra de tre delundersøkelsene. En del spørsmål er illustrert med figurer. Vi har trukket ut noen fritekstsvar som utfyller og supplerer funnene i analysen. Uttrekk fra disse blir presentert i kursiv under kulepunkt.

3.1 Sluttbrukere av OEP

I sluttbruker-undersøkelsen har vi forsøkt å kartlegge hvem brukerne er, i hvilket ærend de bruker tjenesten og hvordan de vurderer kvaliteten på tjenesten. Treffer vi definerte målgrupper, utenom journalister? Innfrir løsningen forventningene, eller er det områder OEP som teknisk løsning kan bli bedre? Dette er noen av spørsmålene vi skisserte i forkant av undersøkelsen. Nedenfor sier vi først litt om hvordan bruken av OEP har utviklet seg fra oppstart fram til nå, før vi ser på resultatene av delundersøkelsen. Vi vil deretter kommentere funnene med hensyn til aktuelle oppfølgingspunkt for Difi.

3.1.1 Bruksmønster

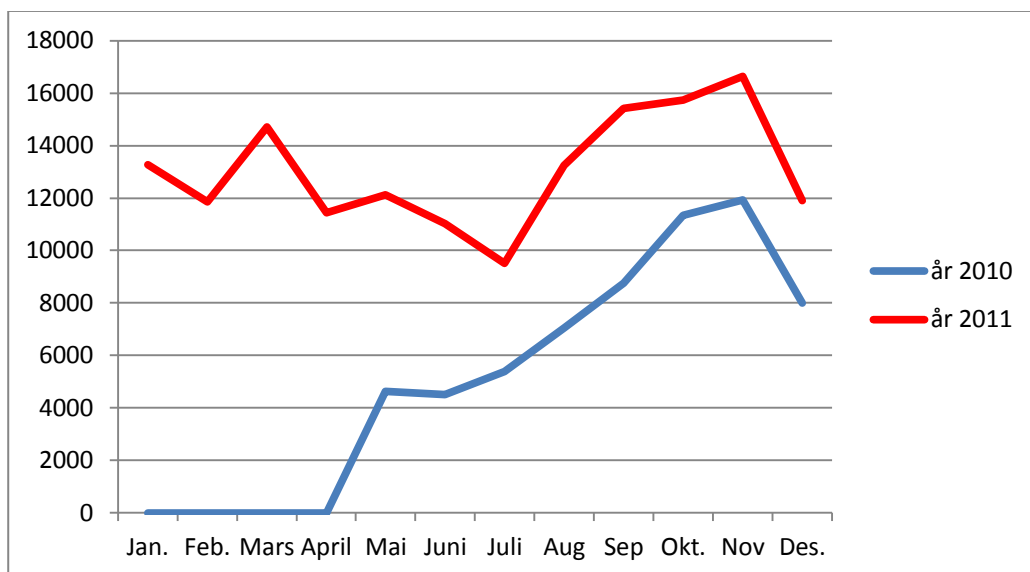
Vi har gjennomført målinger på nettsidene siden april 2011⁷, og fra april til november er gjennomsnittlig besøkstall på 14508 besøk i måneden. Tilvarende gjennomsnitt for unike besøk er 7747. Det er en viss økning utover året, og fra august til november når besøkstallene en topp.



(Figur 1. Bruksmønster OEP)

I samsvar med den økende bruken av OEP ser vi også en økning i antall innsynskrav. Antall månedlige innsynskrav nådde en topp i november med 16630 innsynskrav. Det er en klar nedgang i ferieperiodene både i besøk og innsynskrav, noe som ikke overraskende siden mange bruker OEP i jobbsammenheng.

⁷ Statistikk på bruken av nettsidene er registrert fra 13. april. Pga. av systemsvikt er webstatistikk fra før 13. april ikke lenger tilgjengelig.



(Figur 2. Antall innsynskrav fra oppstart til desember 2011)

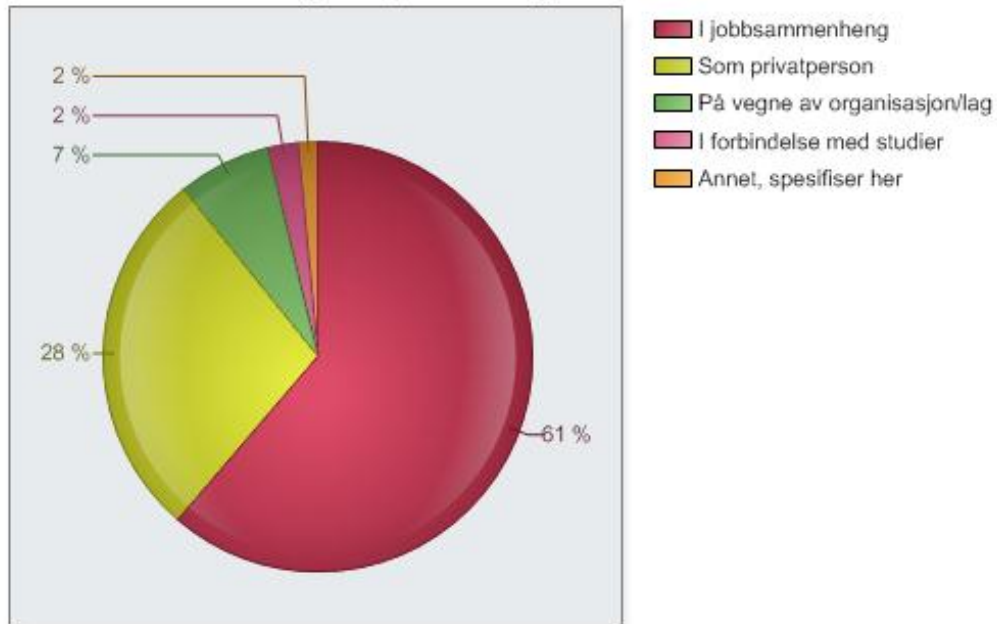
Trenden viser at flere og flere tar i bruk tjenesten for å bestille innsyn i dokumenter. I takt med at stadig flere virksomheter tar i bruk løsningen, øker også antall journalposter for hver måned. Ved oppstart i mai 2010 var det ca. 200 000 journalposter, og ved utgangen av 2011 var det ca. 2 800 000 journalposter tilgjengelig for søk.

3.1.2 Hvem er brukeren av OEP?

Tallene fra brukerundersøkelsen viser at en høy andel av brukerne av OEP er menn (76 %). Hvorfor forskjellene er så store mellom kjønnene er vanskelig å si. Landsfordelingen speiler innbyggertettheten for øvrig, med Oslo, Akershus, Hordaland og Rogaland på topp. At det er såpass mange flere respondenter i Oslo, Akershus, Hordaland og Rogaland kan også være en indikator på at journalister flest befinner seg i de største byene.

De fleste respondentene er innom nettstedet i jobbsammenheng (61 %), mens 28 % av respondentene er der i privat ærend. 7 % bruker OEP på vegne av organisasjon/lag, Fordelingen er som følger:

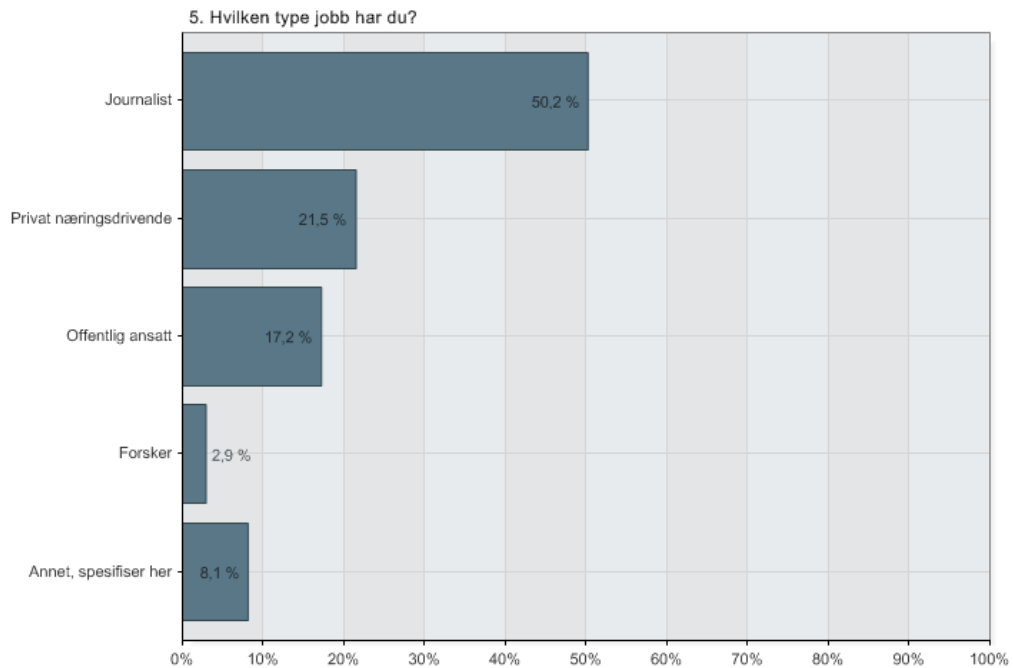
4. I hvilken sammenheng er du på OEP i dag?



(Figur 3. Hvilken sammenheng er brukerne på OEP. N= 344)

Vi undersøkte tallmaterialet for å se om kvinner er underrepresentert i noen av kategoriene, og om dette kan forklare hvorfor færre kvinner enn menn bruker OEP. Ved å se hvordan hvert kjønn har fordelt seg på de ulike kategoriene, viser det seg imidlertid at fordelingen på kategoriene er nokså jevne. Vi ser likevel at kvinnene bruker OEP mer i jobbsammenheng enn privat ærend, sammenlignet med fordelingen hos menn. Prosentandelen av menn som bruker OEP i privat ærend er 10 prosentpoeng høyere enn ved fordelingen hos kvinner.

Vi ønsket videre å få vite hvilken type jobb de 60 % av utvalget som bruker OEP i jobbsammenheng har, og hvordan fordelingen er på henholdsvis journalist, offentlig ansatt, privat næringsdrivende og forsker. Fordelingen kan illustreres slik:



(Figur 4. Hvilke type jobb har de som bruker OEP i jobbsammenheng. N= 209)

Journalister er de som bruker tjenesten mest (50 %). Deretter følger ansatte innenfor det private (22 %) og offentlige ansatte (17 %). Det var få i dette utvalget som brukte OEP i forskningssammenheng.

Tilgang til postjournaler har lenge vært viktig for at pressen skal kunne utøve undersøkende og kritisk journalistikk, og en generell oversikt over offentlige postjournaler har lenge vært forbeholdt journalister, gjennom tjenesten EPJ⁸. Det er interessant at det viser seg å være nesten like mange privatpersoner som journalister som bruker OEP. Resultatene her viser at bredden i bruk har blitt større. En viktig målsetning med OEP er at så mange som mulig skal få innsyn i forvaltningen, samt at flere virksomheter gjør sine postjournaler tilgjengelige for allmennheten. Brukerundersøkelsen viser at tjenesten har et bredt nedslagsfelt.

På spørsmål om hvor ofte tjenesten tas i bruk svarer 80 % av respondentene bruker OEP 1- 3 ganger i måneden eller oftere. 37 % bruker tjenesten ukentlig. Dette betyr at brukermassen har en stor andel tilbakevendende og stabile brukere. Respondentene har altså et godt grunnlag for å si noe om brukeropplevelsen av OEP.

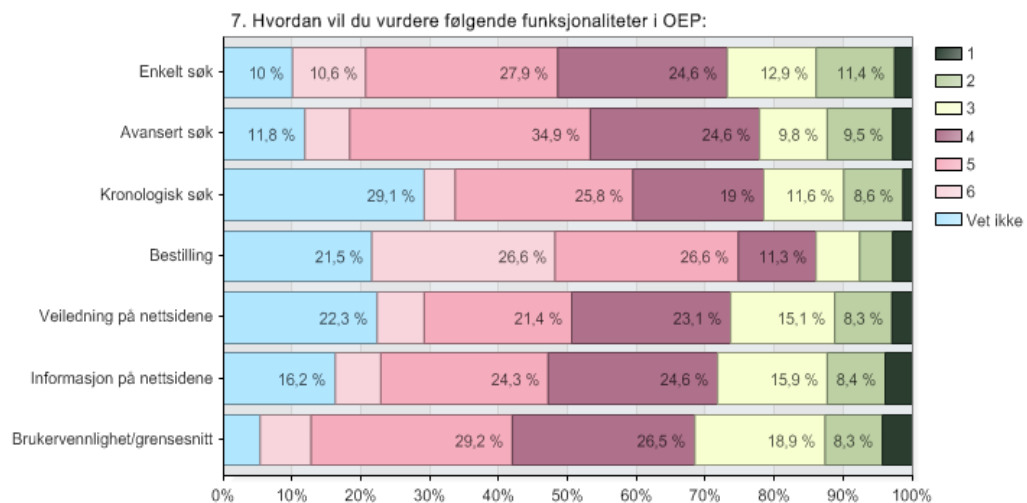
8

Elektronisk postjournal (EPJ) ble etablert i 1993 som et pilotprosjekt etter forslag fra regjeringens informasjonsutvalg. Formålet var å sikre pressen elektronisk tilgang til offentlig journal uavhengig av redaksjonens geografiske tilhørighet. Tjenesten ble gjort tilgjengelig via Internett i 1997, og ble over tid utvidet til å omfatte journaler fra 36 statlige virksomheter.

3.1.3 Brukskvalitet

OEP kan brukes til å søke i postjournalene til ulike statlige virksomheter i Norge, og bestille innsyn i den informasjonen en finner interessant. En kan søke i databasen ved hjelp av et enkelt søk der en søker på et eller flere ord, et avansert søk der en kan bruke flere søkekriterier og et kronologisk søk der en kan søke opp informasjon fra en eller flere virksomheter på en bestemt dato. Innsyn i dokumenter kan bestilles med bestillerfunksjonen, og innsynskrav blir sendt til den eller de virksomheter som er ansvarlige for dokumentet det er bestilt innsyn i. Innsynskrav skal så bli behandlet av ansvarlig virksomhet uten opphold.

Vi har bedt brukerne om å vurdere de ulike funksjoner på nettsidene, slik som søk, bestilling, veiledningsmateriell, samt hvor brukervennlig de mener nettsidene er. Vi ba respondenten vurdere funksjonene på en skala fra 1 til 6 hvor 1 er svært misfornøyd og 6 er svært fornøyd. Samlet resultat kan illustreres på følgende måte:



(Figur 5. Vurdering av funksjonaliteter i OEP. N=333-349)

Vi har tolket svar fra 1-3 som negativ vurderinger, og poenggivning fra 4-6 som positiv vurderinger.

Et flertall av respondentene gir en positiv vurdering på funksjonene. Vi ser for eksempel at funksjonen «avansert søk» får en positiv vurdering av 66 % av utvalget og bestillingsfunksjonen en positiv vurdering av 65 % av utvalget. «Enkelt søk» vurderes positivt av 63 % av utvalget.

Ved nærmere analyse av andelen positive vurderinger hos de brukerne som bruker OEP oftest, det vil si 1-3 ganger i måneden, ukentlig eller daglig, fant vi at denne gruppen av brukere er mest fornøyd med bestillingsfunksjonen, deretter avansert søk og brukervennlighet/grensesnitt. Bestillingsfunksjonen er den funksjonen som har størst andel svært fornøyd (6 poeng) brukere (27 %). Gruppen som bruker OEP aller mest, det vil si daglig, skiller seg ut ved å være

mest positive til funksjonen «kronologisk søk». 82 % av denne gruppen gir en positiv vurdering på denne funksjonen.

Vi ser at mellom 20-30 % er misfornøyde med funksjonene, og gir poeng fra 1-3. 31 % av utvalget vurderer brukervennlighet/grensesnitt negativt. Vi ser også at 28 % av utvalget rangerer informasjonen på nettsidene negativt.

Andelen misfornøyde er nokså jevn og ved nærmere analyse finner vi at de som bruker tjenesten oftest, det vil si 1-3 ganger i måneden, ukentlig eller daglig, jevnt over har høyest andelen negativ svar. Dersom vi ser på den gruppen som bruker OEP aller mest, det vil si daglig, finner vi at denne gruppen er mest negativ til enkelt søk (29 %), deretter veiledning på nettsidene (25 %) og brukervennlighet/grensesnitt (25 %).

«Vet ikke» andelen varierer noe mer og er nokså høy på enkelte funksjoner, da særlig på kronologisk søk (29 %), bestilling (22 %) og veiledning på nettsidene (22 %). Det kan selvfølgelig være mange grunner til at respondenten svarer «vet ikke», som at respondenten ikke har forutsetning for å svare. Vi ser for eksempel at den høye «vet ikke» andelen på funksjonen «bestilling» henger sammen med at også de som ikke har brukt OEP til bestilling fikk dette spørsmålet. Ved gjennomgang av tallmaterialet ser vi også at de som er inne for første gang eller bruker tjenesten 1-3 ganger i året har høyest «vet ikke» prosent av utvalget vårt. Videre kan «vet ikke» andelen være et tegn på at noen av funksjonen ikke er synlige nok, eller også at respondenten ikke har hatt bruk for funksjonene. Av de som bruker tjenesten daglig, er andelen som svarer «vet ikke» høyest på funksjonene veiledning på nettsidene (17 %) og informasjon på nettsidene (17 %). De som bruker tjenesten oftest har for det meste en lavere «vet ikke» prosent enn de som bruker tjenesten sjeldnere

Vi åpnet også for innspill gjennom fritekstsvar i undersøkelsen, og fikk inn mange forslag til hvordan funksjonaliteten på nettsiden kan endres. Blant annet er det ønskelig at en får vist flere treff på siden når en søker, samt at treffene har korte veiledende tekster som gjør det lettere å se hva dokumentene omhandler. Mange av kommentarene går ut på at det er tungvint å navigere mellom treffsidene, noe som dette fritekstsvaret er et uttrykk for:

- *«Det blir mange unødige klikk. Det kan forbedres ved å vise mer enn ti treff per side og enda viktigere - det er veldig lite effektivt å måtte huke av bestill, så klikke "Legg til valgt dokument", så bli sendt til en ny side, for så å gå tilbake til listen man var på. Det må da være mulig å innføre en direkte "Legg til i bestillingskurv"-knapp ved dokumentene og passe på at man IKKE blir sendt til dokumentbestillingssiden for hvert eneste klikk. Så kan det heller være en Bestill valgte dokumenter-knapp nederst som man kan klikke på når man er ferdig»*

Flere har også fremmet ønske om at det skal være mulig å abonnere på RSS-feed på spesifikke søk/temaer for å kunne slippe arbeidet med å regelmessig søke etter saker innenfor en virksomhet, sak eller tema.

Det er også ønskelig at det inkluderes flere opplysninger i utformingen av virksomhetenes svar på innsynskrav. Blant annet blir det nevnt at å få opplyst titlene til saker og dokument vil gjøre det lettere for sluttbrukerne å håndtere dokumentmengden.

- *«Det er også litt problematisk for oss som jobber med store mengder dokumenter at mange avslag på innsyn ikke henviser til saks- og dokumenttitler, men bare til saks- og dokumentnr. Det går da unødig mye tid til å tilbakespore hvilket dokument det faktisk handler om ettersom vanlige folk ikke går rundt å husker saksnummer i hodet.»*

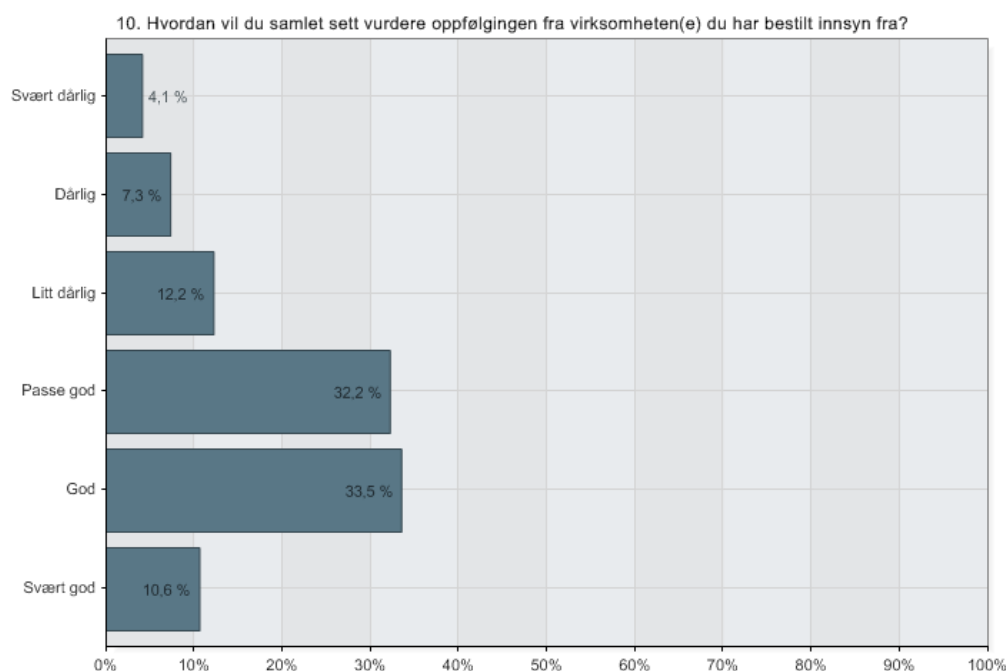
Det kommer fram i noen av kommentarene at en del brukere bestiller unødvendig mange dokument fordi det ikke er lett å se om dokumentene er relevante for dem eller ikke. Det kan tenkes at det kan spare innholdsleverandørene for en del innsynskrav dersom informasjonen om de enkelte journalpostene var litt mer utfyllende.

Oppsummering av funn så langt:

- Et flertall gir en positiv vurdering av de ulike funksjonene i OEP
- Brukervennligheten og grensesnitt kan forbedres
- Informasjon og veiledning på nettsidene kan synliggjøres bedre
- Enklere navigering og håndtering mellom søkeresultat og bestilling blir etterspurt.
- Det er ønskelig med bedre beskrivelse av journalposter/dokument ved resultatvisning og flere dokumentdetaljer ved avslag.

3.1.4 Brukernes vurdering av oppfølging fra innholdsleverandører

På spørsmål om samlet vurdering av oppfølging fra virksomhetene, kan fordelingen illustreres som følger:



(Figur 6. Samlet vurdering av oppfølging fra virksomheter knyttet til OEP. N=245)

Et flertall (76,3 %) mener at oppfølgingen fra virksomhetene er god. Ser vi på de to ytterste kategoriene mener 10,6 % den er svært god, mens 33,5 % mener den er god. 4 % mener at oppfølgingen er svært dårlig og 7 % mener den er dårlig. En sammenligning av ytterpunktene viser med andre ord at vurderingen er langt mer positiv enn negativ. Videre er andelen som er delt i sin oppfatning nokså stor. 32 % svarer passe god, 12 % svarer litt dårlig. Vi tolker den førstnevnte i mer positiv retning enn sistnevnte. Disse midtkategoriene har en svarandel på til sammen 44 %.

Her er et knippe kommentarer rundt oppfølging av virksomhetene:

- «Det tar altfor lang tid å behandle kravet og sende ut dokumenter. Det er et demokratisk problem spesielt når pressen må vente uforholdsmessig lenge.»
- «Stor forskjell i saksbehandlingstid fra dep/etat til dep/etat. Fra to timers svartid til to uker.»
- «Det tar altfor lang tid å få svar på noen innsynskrav. Andre kommer forbausende kjapt. Gjennomgående: For tregt.»
- «Behandlingstiden varierer mye. Det kan være litt frustrerende»
- «Det er svært varierende hvor lang responstiden er, fra et par dager til et par uker. Det er også overraskende mye som er unntatt offentlighet, selv om dette ikke fremgår av oeps sider.»
- «Det har i stor grad gått bra. Som journalist i NRK bestiller eg gjerne mange dokument frå same stad kvar gong, og oppfølginga har i stor grad fungert godt»
- «Noen er meget flinke og raske, mens noen er skremmende trege til å besvare utvidede begrunnelser og klager.»

I kommentarene blir det fra noen hold påpekt at forvaltningen er for strenge i sin håndheving av Offentleglova. Det blir også stilt spørsmål til om det er for liten kunnskap om lovverket, både personvern, Offentleglova og Forvaltningslova:

- *«Veldig varierende kunnskap om regelverket, veldig mye ulovlig hemmelighold.»*
- *«Ikkje alltid like god forståing for media sitt behov for innsyn i dokument som ikkje nødvendigvis fører til saker i radio/ nett.»*
- *«Noen av departementene lider av fobi mot åpenhet.»*
- *«Lite kunnskap om offentlighetsloven
Lite informasjon om saksbehandlingstid når ting tar lang tid
Utvidede begrunnelser og klager tar lang tid
Lite interesse for å rette feil i journaler»*

Vi oppsummerer:

- En relativt stor andel av sluttbrukeren oppfatter virksomhetenes oppfølging som god eller svært god, men også en stor andel befinner seg i midtsjiktet og mener oppfølgingen er passelig god eller litt dårlig
- De åpne svarene reiser spørsmål om virksomhetene følger lovverket på en god nok måte

3.1.5 Sluttbrukernes innspill til forbedringer

Til slutt hadde vi et åpent spørsmål til sluttbrukerne, om hvilke tanker de hadde om hva som kan bli bedre med OEP. Her fikk vi inn mange gode og konkrete innspill til hvordan tjenesten kan utvikles. Mange av innspillene var knyttet til funksjonalitetene til tjenesten, og mye av dette er nevnt under 3.1.3. For eksempel handler svært mange av innspillene om å gjøre søkemulighetene og søketreffene enda bedre. Det blir også fremmet noen ønsker om en mer personalisert tjeneste, med en egen oversikt over bestillinger en har sendt og fått svar på.

Et gjennomgangstema hos mange er ønsket om fulltekstpublisering av dokumenter, noe som innebærer at dokumenter det ikke er begrenset innsynsrett til publiseres i fulltekst på OEP.

- *«Alle dokumenter som er vurdert som offentlige, burde kunne hentes opp som ei lesbar fil uten å gå via en bestilling. Dokumentene bør da leveres i et format som gjør at tekst kan kopieres fra filene. Bestilling av dokumenter bør skje i de tilfeller departementet mener de skal være unntatt fra offentlighet.»*

Det er deretter også fremmet ønske om bedre informasjon om hva som er unntatt offentligheten. Dette oppsummeres i følgende kommentarer:

- *«Det kan godt stå litt informasjon om brukerrettigheter / innsynsrett. Det kan senke terskelen for å be om innsyn. Kan det være mulig å få*

direkte adgang til dokument som ikke er unntatt offentlighet?, spesielt på lokalt og regionalt nivå?»

- *«Det er et generelt problem at dokumenter som blir unntatt offentlighet ikke er merket i OEP. Dette bør virksomhetene bli bedre på, og oppdras til å bruke funksjonaliteten som OEP har. Jeg opplever ellers at det ofte drøyer med behandlingen av innsynskrav, og at virksomhetene ikke er oppdaterte på offentleglova og andre relevante bestemmelser.»*

Det blir poengtert fra flere at det viktigste er at flere virksomheter tar i bruk OEP, og at dokumentene bør bli tilgjengeliggjort raskere. Mange kommer i tillegg med konkrete forslag til virksomheter de ønsker å ha med, og en utvidelse til fylkeskommuner og kommuner blir ofte nevnt:

- *«Jeg ønsker å få inn fylkeskommunene i OEP. Ideelt sett hadde alle virksomheter som etter lov plikter å føre postjournal blitt pålagt å avlevere disse samlet til OEP, så også bl.a. kommuner og offentlige foretak.»*
- *«Få med Sametinget, i det minste. Inkluder kommuner og fylkeskommuner.»*

Sluttbrukerne er godt orientert og registrerer når journalposter ikke blir offentliggjort. Noen har en formening om at journaler blir tilbakeholdt, mens andre er mer konkrete og har gjort sine egne observasjoner, som blant annet disse fritekstsvarene viser:

- *«Gjorde testing og fant at mange dokumenter som burde kommet opp ikke var der.»*
- *«Gjorde søk fra en etat til en annen i en gitt periode. Kunne vært tre ganger så mange inn til en etat fra den andre som den andre skulle ha sendt til denne»*

Vi oppsummerer:

- Det er ønskelig at antall virksomheter som leverer journaler til OEP økes raskt.
- Det pekes på treghet i publiseringsrutiner og at gapet mellom dokumentdato og journaldato er for stort.
- Fulltekstpublisering av dokumenter blir etterspurt
- Det er ønskelig med bedre informasjon om innsynsbegrensninger, regelverk og klageadgang.

3.1.6 Difis kommentarer

Det er positivt at OEP har et bredt nedslagsfelt med tanke på hvem som tar i bruk tjenesten. Ut fra de åpne svarene ser vi en forventning fra sluttbrukerne om at flere virksomheter tar i bruk OEP og at de virksomhetene som er med leverer som påkrevd uten store forsinkelser.

Difi sitt oppdrag med å innføre flere innholdsleverandører til OEP skal fortsette som før. Det bør være et mål å utvide OEP til å omfatte alle virksomhetene som skal levere journal til tjenesten jf. offentlegforskrifta § 6 innen få år. Difi har dialog med departementene om innføring av deres underliggende virksomheter.

I tvilstilfeller avgjør det overliggende departementet om en virksomhet er omfattet av plikten til å levere postjournal til OEP, jf. offentligforskrifta § 6.

Når det gjelder kvaliteten på selve tjenesten, gir brukerundersøkelsene en indikasjon på at mye fungerer bra, men at det også finnes forbedringspotensiale. Difi kommer til å ta med seg innspillene i arbeidet med videreutvikling av tjenesten. En forbedring av både grensesnitt og navigering mellom søkeresultat og bestilling kan med relativt enkle grep la seg gjennomføre. Det samme gjelder forbedret informasjon og veiledning på nettsiden.

Bedre beskrivelse av journalposter/dokument ved resultatvisning og flere dokumentdetaljer ved avslag, er en mer omfattende endring da dette krever at dataoverføringene fra virksomhetene til OEP blir utvidet. Det er virksomhetene selv som utformer avslag på innsynskrav. Difi kan derfor ikke direkte påvirke hvor mye dokumentdetaljer virksomhetene har med i sine avslag, men vi kan fremme problemstillingen i vår dialog med virksomhetene.

Ønsket om å kunne abonnere på søk ved eksempelvis en rss-feed er noe problematisk, da man har et behov for å skjerme for utlisting av store mengder data. Det kan videre problematiseres med at man kan abonnere på en sak som omhandler en enkeltperson, og på den måten omgå søkesperren. Dette spørsmålet må eventuelt utredes videre før man gjør utviklingstiltak i denne retningen.

Når det gjelder hvordan sluttbrukernes opplever oppfølgingen fra virksomhetene, er et flertall fornøyde. Helhetsvurderingen tilsier altså at innholdsleverandørene er nokså gode til å følge opp innsynskravene, selv om dette har økt i omfang. Imidlertid er det en stor andel som velger midtkategoriene og syns oppfølgingen er passe god eller litt dårlig. Dette funnet, i tillegg til fritekstsvarene som er knyttet til spørsmålet, tilsier at en god del mener at oppfølgingen varierer mye mellom de ulike virksomhetene.

Som vi har sett i de åpne svarene, er det brukere som stiller spørsmål ved om de offentlige virksomhetene følger lovverket på en god måte både med hensyn til forvaltningsloven og offentliglova. En skal ikke se vekk fra at brukerne har en annen tolking av lovverket enn virksomhetene. Det kan være sluttbrukerne i noen tilfeller mangler forståelse for det juridiske knyttet til avslag, men det kan også være at det i noen tilfeller blir gjort feil fra virksomhetene sin side. Difi har ikke mandat til å følge opp om lovverket blir etterfulgt hos den enkelte virksomhet. Det som derimot kan gjøres opp mot virksomhetene, er å sørge for at tjenesten er innrettet på en slik måte at det blir mer effektivt for virksomhetene å publisere journalene, og å behandle innsynskrav.

Mot sluttbrukerne kan Difi vurdere å se på hvordan innloggingsløsninger og brukerprofiler best kan bidra til at sluttbrukeren selv har mulighet til å følge opp innsynskravene på en tilfredsstillende måte. Vi vil også vurdere å forbedre informasjon på OEP.no angående lovverkets muligheter og begrensninger, slik at dette er tydelig for sluttbrukerne og kan avklare eventuelle misforståelser. Det bør vurderes å tilby sluttbrukerne bedre og mer tilgjengelig informasjon om innsynsbegrensninger, regelverk og klageadgang. Denne informasjonen bør

fortrinnsvis fremkomme både på nettstedet, i bestillingsfunksjonalitet, i e-postkvittering og i eventuelle avslag fra virksomhetene.

Selv om Difi ikke har mandat til å føre tilsyn med virksomheten, skal Difi fungere som en pådriver opp mot forvaltningen. Basert på funnene i denne undersøkelsen er det noen spørsmål vi kan ta med oss videre. Blant annet vil det være interessant å finne ut av årsakene til hvorfor oppfølgingen fra innholdsleverandørene er så varierende, og om det finnes noen tiltak Difi kan sette i gang for å unngå varierende oppfølging. En nærliggende årsak til variasjonen er at enkelte virksomheter får en god del flere innsynskrav enn andre, og at de derfor får problemer med å holde tidsfrister. Det kan også tenkes at enkelte virksomheter behandler saker som er mer kompliserte utfra et juridisk perspektiv enn det andre virksomheter gjør.

Å synliggjøre viktigheten av å tilby gode begrunnelser på avslag på innsyn, kan trolig også hjelpe til at sluttbrukerne får mer forståelse for eventuelle avslag. Difi kan også vurdere å endre bestillingskvitteringen til sluttbruker, slik at den inneholder informasjon om behandlingsfrister etter forvaltningsloven.

Spørsmålet om fulltekstpublisering av dokumenter er en viktig problemstilling i det videre arbeidet med OEP. Vi ser nytten av å kunne tilby en slik løsning og Difi har fått i oppdrag å vurdere alternativer. Denne rapporten ventes levert til FAD i løpet av andre halvår 2012.

3.2 Arkivmedarbeidere

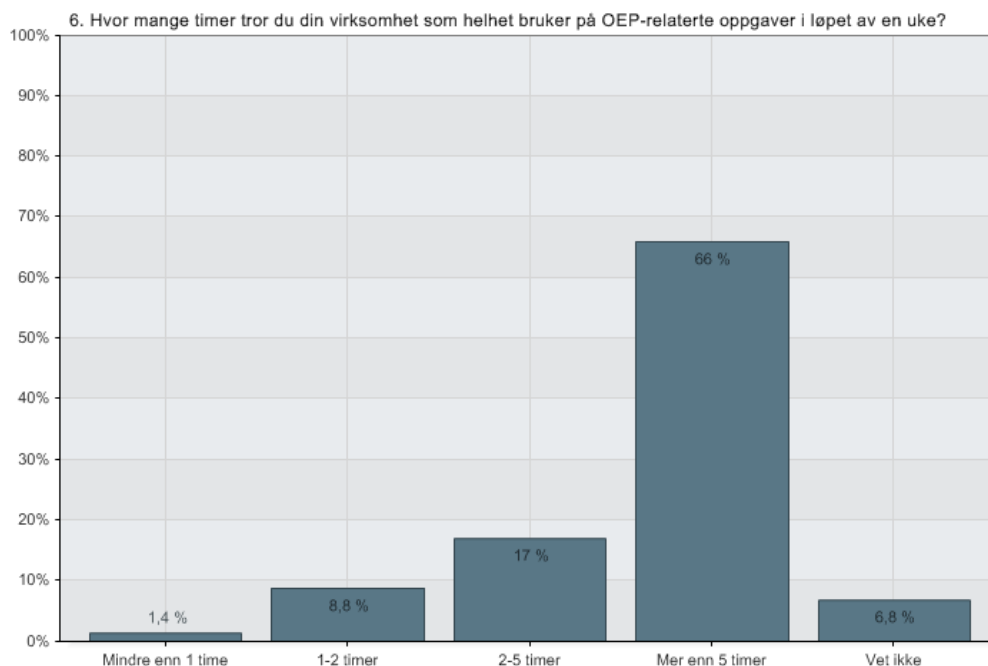
Denne delundersøkelsen er rettet mot arkivmedarbeidere som arbeider med OEP-relaterte oppgaver. Med OEP-relaterte oppgaver har vi definert inn arbeidet en bruker på å produsere, kvalitetssikre og publisere journaler, samt håndtere innsynskrav og klagesaker.

Vi ønsket her å finne svar på hvordan arbeidsmengden oppfattes, hvor fornøyde arkivmedarbeiderne er med opplæring og tilrettelegging fra Difi, samt hvordan de opplever tjenestens kvalitet og nytteverdi.

3.2.1 Tidsbruk

Som nevnt i kapittel 2 viste det seg å være utfordrende for noen å angi tidsbruken knyttet til OEP-relaterte oppgaver. Besvarelsene har likevel gitt oss tilstrekkelig grunnlag til å konkludere med at arbeidsmengden har økt, og at virksomhetene oppgir å bruke mye tid på de nye oppgavene. På spørsmål om hvor mye tid hver enkelt arkivmedarbeider bruker på OEP-relaterte i løpet av en uke (spm.5), svarer 36 % at de bruker mer enn fem timer i løpet av en uke.

På spørsmål om hvor mange timer arkivmedarbeiderne tror virksomheten som helhet bruker på OEP-relaterte oppgaver i løpet en uke (spm.6), svarer 66 % av respondentene mer enn 5 timer. I noen av fritekstsvarene kom det fram at svaralternativene var satt altfor lavt til å kunne speile hvor mye tid som faktisk ble brukt til disse oppgavene.



(Figur 7. Antatt tidsbruk OEP-relaterte oppgaver virksomhet som helhet. N = 147)

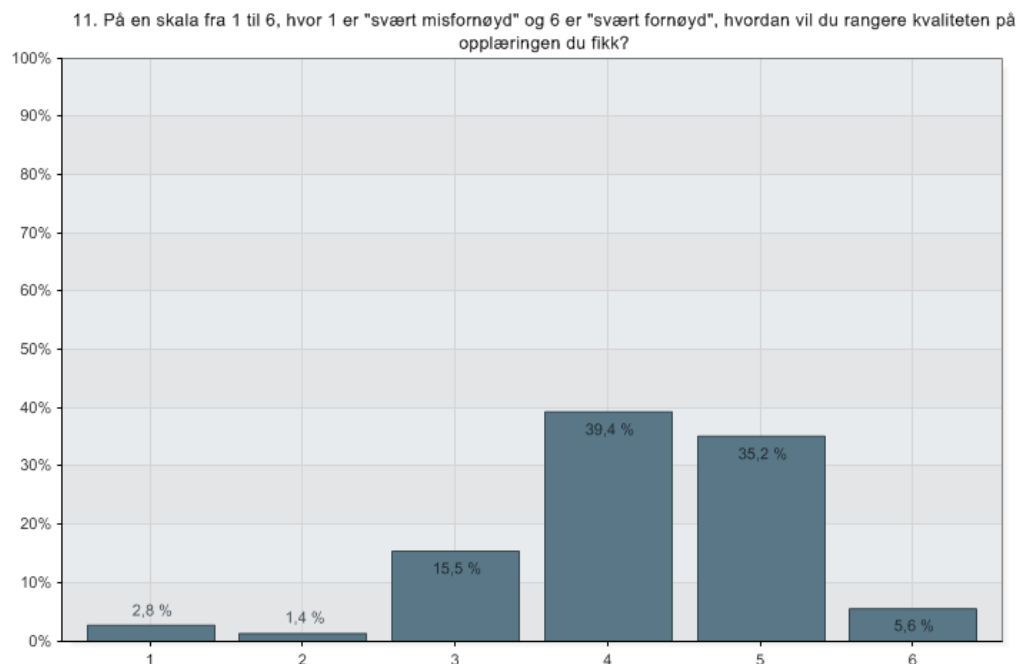
Ved eventuelle senere undersøkelser av tidsbruk, vil det være nyttig å dele opp i større kategorier, med høyere anslag av tidsbruk.

På videre spørsmål om tidsbruk knyttet til selve produksjon, kvalitetssikring og publisering av hver enkelt postjournal, ser vi at 28 % sier at de bruker omtrent en time, 19 % bruker mer enn to timer på dette. Dette tallet gjenspeiler altså tidsbruk uavhengig av behandling av innsynskrav, og også dette tallet er høyt.

3.2.2 Opplæring og veiledning

På spørsmål om arkivmedarbeiderne føler at de har tilstrekkelig kunnskap til å bruke OEP til å publisere offentlig journal, svarer 83,7 % ja, 12,9 % til en viss grad, mens 3,4 % prosent av respondentene svarer nei. Dette viser at de fleste av arkivmedarbeiderne mener at de mestrer verktøyet. Av de få som svarer «til en viss grad» (13 %) eller «nei» (3 %) på dette spørsmålet, er det for det meste regelverk de trenger opplæring i, deretter IKT ferdigheter generelt, og til slutt bruk av verktøyet, da særlig med tanke på hvordan en retter opp i journalposter.

Av respondentene har 48,3 % deltatt på OEP-opplæring i regi av Difi. På spørsmål om hvordan disse rangerer kvaliteten på denne opplæringen på en skala fra 1 til 6, får Difi gode tilbakemeldinger på opplæringen. 80 % av de som har deltatt på opplæringen gir en positiv vurdering av kvaliteten.



(Figur 8. Kvalitet på opplæring. N= 71)

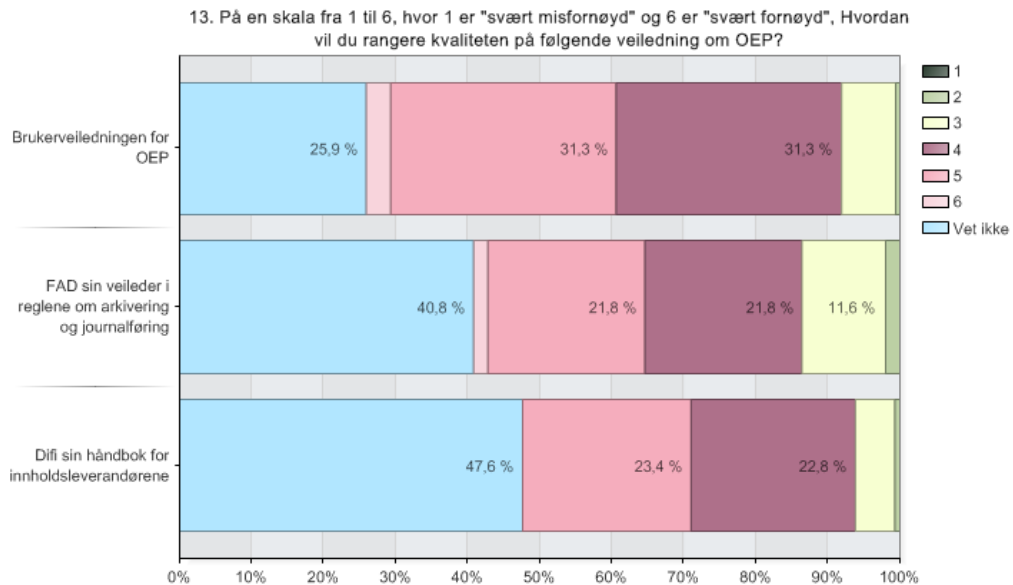
Det er også noen som vurderer opplæringen i noe mer negativ grad. Vi ser at 20 % gir en negativ vurdering i ulik grad, herav 16 % som gir opplæringen 3 poeng.

Det finnes tre ulike veiledere for innholdsleverandører: brukerveiledningen for OEP⁹, FAD sin veileder i reglene om arkivering og journalføring¹⁰ samt Difis håndbok for innholdsleverandører¹¹. Svarene i denne undersøkelsen tyder på at kvaliteten på denne veiledningen er oppfattet som god:

⁹ Veilederen kan lastes ned på oep.no: http://oep.no/search/files/help_nb.pdf

¹⁰ Veilederen kan lastes ned på regjeringen.no: http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/dok/veiledninger_og_brosjyrer/2010/oep-veiledning.html?id=587897

¹¹ Håndboken kan lastes ned på oep.no: http://oep.difi.no/wp-content/uploads/2011/08/OEP-H%C3%A5ndbok-for-innholdsleverand%C3%B8rene-1.0_samarbeidsportal.pdf



(Figur 9. Kvalitet på veiledning om OEP. N = 71)

Som vi ser utfra diagrammet, rangeres veiledningsmaterialet knyttet til OEP overveiende positivt, men mange svarer «vet ikke» på disse spørsmålene. Særlig Difi sin håndbok for innholdsleverandørere kan synes som er lite kjennskap til eller er lite brukt. Også FAD sin veileder i reglene om arkivering og journalføring er lite kjent hos arkivmedarbeiderne.

Noen kommentarer fra fritekstsvar:

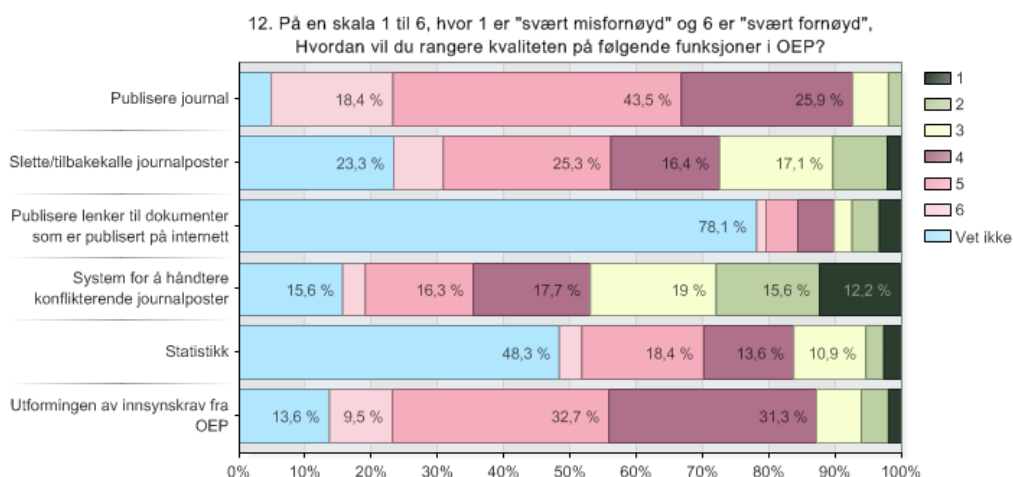
- «Brukerveiledning for OEP og Difi sin håndbok opplevde vi som relativt gode dokumenter da de kom, men de som publiserer benytter ikke dokumentene. Derfor svar "Vet ikke"»
- «Lage veileder i hva virksomheten bør gjøre ved publisering av sensitive dokumenter på OEP - hva gjør man ved brudd på personopplysningslova.»

Vi oppsummerer:

- Halvparten av arkivmedarbeiderne har deltatt på opplæring fra Difi og gir for det meste god vurdering av kvaliteten på opplæringen.
- Det kan synes som at veiledningsmaterialet til OEP er lite brukt eller lite synlig.

3.2.7 Brukskvalitet

Vi ba arkivmedarbeiderne om å rangere ulike funksjoner i OEP på en skala fra 1 til 6, hvor 1 er «svært misfornøyd» og 6 er «svært fornøyd». Fordelingen av resultatet er som følger:



(Figur 10. Kvalitet på funksjoner i OEP. N=146-147)

Også her tolker vi poenggivning fra 1 til 3 som negativ vurdering og 4 til 6 som positiv vurdering.

Det kommer fram at de fleste som jobber med publisering av journaler til OEP er fornøyd med publiseringsfunksjonen (88 %) og også utformingen av innsynskrav fra OEP blir vurdert positivt av utvalget (74 %).

Vi ser imidlertid at håndtering av konflikterende postjournaler ikke gis fullt så gode vurderinger, med 47 % negativ vurdering (1-3) hvorav 12 % er svært misfornøyd. Dette understøttes også av fritekstsvarene i undersøkelsen. De fleste fritekstsvarene peker på behovet for å gjøre det enklere når det oppstår konflikterende journalposter. Mange peker også på at det er tungvint å gjøre endringer og korreksjoner i journalposter. En bedre integrasjon mellom publiseringsløsning og arkivsystem er ønskelig ved oppdatering.

- "Konflikterende" journalposter er ikke spesielt intuitivt lagt opp - om man kunne sett begge journalpostene samtidig ville det vært til stor hjelp.»
- «Syns OEP virker bra. Det er stort sett med håndtering av konflikterende journalposter at det blir tungt og tidkrevende Ellers så savner jeg mulighet til å rette/publisere f.eks flere journalposter innenfor samme sak (avhengig av hvilken journaldato de har), men det ønsket tror jeg må rettes mot leverandøren av uttrekksmodulen fremfor publiseringsverktøyet.»
- «Ønsker at man kan gjøre endringer rett i listen f.eks. personnavn og skrivefeil før man bekrefter journalen og at disse endringene automatisk også skjer i arkivsystemet. Her ville man ha spart et hav av tid.»

-
- *«Å korrigere noe i en enkelt tidligere publisert jp gir merarbeid når en må publisere på nytt alt fra den aktuelle journaldatoen. Det ville være fint med en annen løsning.»*

«Vet-ikke» prosenten på noen av funksjonene er høy. Det kan for eksempel se ut til at det er få som kjenner til at eksisterende løsning også støtter lenking til dokumenter som allerede er publiserte på nettet. Det kan naturligvis også være at mange dokumenter ikke er tilgjengelig på nettet, og at funksjonen dermed ikke er brukt av den grunn. Det er også høy «vet-ikke» prosent på statistikk-funksjonen. Når det gjelder denne funksjonen kommer det frem av en del fritekstsvaer at arkivmedarbeiderne ønsker mer og forbedret statistikk, blant annet om hvor mange dokumenter er unntatt offentlighet, hvor mange lenker er lagt ut:

- *«OEP må bli bedre på statistikken. Vi ønsker statistikk på et mer detaljert nivå, kanskje innsyn pr dag, hvem som ber om innsyn, journalposter det bes innsyn i.»*

Flere av svarene peker også på behovet for at saksbehandlers navn, initialer og/eller avdeling bør være med i innsynsbegjæringen. Dette blir også påpekt av sluttbrukere, som vi ser under 3.1.5.

- *«Savner at det står saksbehandlers initialer. Gjør det enklere å se om det er en eller flere forskjellige som skal ha innsynskravet der det er flere enn et dokument i bestillingen.»*
- *«Tungvint at ikke saksbehandlers navn kommer fram fordi bestillingen hos oss går videre til saksbehandler. Ellers fungerer det ok hos oss.»*
- *«Savner saksbehandlers navn på innsynshenvendelsene. Det går mye tid til å søke opp dette.»*

Dette blir også påpekt av sluttbrukere, som vi ser under 3.1.5.

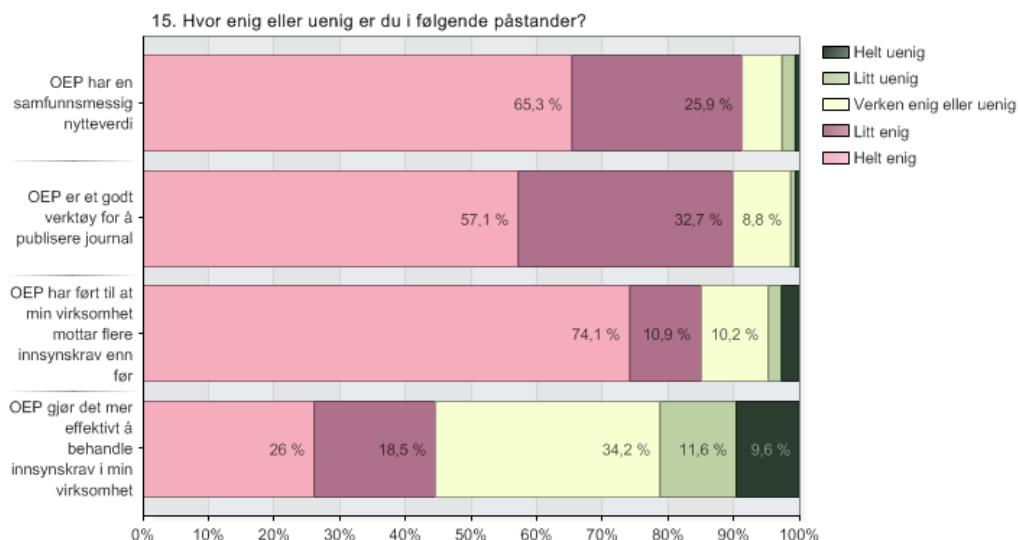
I tillegg til ovennevnte har vi også her fått flere gode innspill på hvordan løsningen kan gjøres bedre, blant annet på navigering, sletting, overføringslogg, presist språk og søkefunksjonalitet

Vi oppsummerer:

- Sluttbrukerne er mest fornøyde med publiseringsfunksjonen og utformingen av innsynskrav
- System for konflikterende journalposter er funksjonen arkivmedarbeiderne er minst fornøyd med, deretter sletting og tilbakekalling av journalposter
- Bedre muligheter for statistikk blir etterspurt
- Ønskelig med mer informasjon i innsynskravene, for eksempel saksbehandlers navn eller initialer
- Det ser ut til at funksjonen for lenking til allerede publiserte dokumenter er lite kjent eller brukt.

3.1.7 Arkivmedarbeidernes holdninger til OEP og innspill til forbedringer

Vi ba respondentene angi hvor enige eller uenige de var i noen ulike påstander om OEP.



(Figur 11. Påstander knyttet til nytteverdi OEP. N= 145-147)

På påstanden om OEP har en samfunnsmessig nytteverdi svarer 65,3 % av respondentene at de er «helt enig» og 25,9 % at de er «litt enig». Et klart flertall er også enig i at OEP er et godt verktøy for å publisere journaler. Ut i fra denne tabellen og fritekstsvarene for øvrig, ser vi at de arkivmedarbeiderne vi har spurt opplever tjenesten som god og viktig, selv om den medfører flere innsynskrav og dermed mer tidsbruk for de som arbeider med disse oppgavene.

På påstanden om at OEP gjør det mer effektivt å behandle innsynskrav, viser resultatet at en god del er helt enig (26 %) og enig (19 %) i denne påstanden, men at en stor andel stiller seg «verken enig eller uenig» til denne påstanden (34 %). Her er det også flere som stiller seg uenig sammenlignet med de andre påstandene. Som vi ser er 10 % helt uenig i denne påstanden. Dette bunner sannsynligvis i at selv om løsningen er lagt til rette for mer effektiv behandling av innsynskrav, kan det være andre utenforliggende faktorer som spiller inn. Også det at OEP medfører flere innsynskrav, kan være med å påvirke dette resultatet. Fritekst som kan bygge opp under denne antagelsen:

- «Her bidrar OEP kun gjennom standardisert bestillingskjemaformat til enklere behandling av innsynsbegjæringer. For virkelig å hente en gevinst ut av dette, må man, slik som i vårt tilfelle, ha et NOARK-system som benytter seg av bestillingsformatet til å forenkle bestillingshåndteringen.»

På lik linje med sluttbrukerne påpeker mange av arkivmedarbeiderne gjennom fritekstsvaret at det bør være mulig med fulltekstpublisering av dokumenter, noe som anses å være tidsbesparende med tanke på håndtering av innsynskrav.

-
- *«Lettere tilgjengelighet ift. å publisere dokumenter. Dette er på sikt veldig tidsbesparende ift. å håndtere innsynskrav.»*
 - *«Ha en base for opplastning av dokumenter til oep.no. Vi må nå legge dokumentene i en usynlig container på vår hjemmeside for å så lenke de opp mot oep.»*
 - *«Det bør kunne vises dokumenter som det tidligere har blitt gitt innsyn i direkte fra oep-basen, fremfor ved bruk av lenking til innholdsleverandørenes egne hjemmesider. Dels pga. uunngåelig lenkeråte og problemer med lenkeadministrasjon over tid for oss innholdsleverandører til OEP, og dels da lenking til dokumenter på nettet i seg selv er en nokså knotete og tidkrevende arbeidsoperasjon med nåværende teknologi.»*

Vi oppsummerer:

- Arkivmedarbeiderne er overveiende positiv til påstanden om OEP som samfunnsnyttig
- De fleste er også enige i at det er et godt verktøy for å publisere journal.
- Arkivmedarbeiderne knytter usikkerhet til påstanden om at OEP gjør det effektivt å behandle innsynskrav
- Fulltekstpublisering er ønskelig også av arkivmedarbeiderne

3.1.8 Difis kommentarer

Undersøkelsen viser oss at arkivmedarbeiderne vurderer OEP som samfunnsnyttig og lett å bruke, samtidig som arbeidet er tidkrevende. Det er ønskelig med tiltak som kan effektivisere arbeidet, og det er særlig noen forslag til forbedringer som peker seg ut.

Difi kan tilrettelegge for at opplæring og veiledningsmaterieell fungerer så bra som mulig ved å formidle og bearbeide eksisterende veiledningsmateriale. Brukerundersøkelsen gir indikasjoner på at selv om kvaliteten på brukerveiledningen ser ut til å være god, er det ikke tydelig nok kommunisert at det finnes en slik brukerveiledning, eventuelt at virksomhetene ikke er flinke nok til å ta dem i bruk. Her kan Difi med fordel være en pådriver for å øke kjennskapen og vise bruksverdien til veiledningsmaterialet. Et mulig tiltak er å bearbeide veiledningsmaterialet, og gjøre det lettere tilgjengelig, for eksempel ved å lage nettbaserte spørsmål og svar eller kortversjoner og utdrag i lettfattelig språk.

Difi kan også bistå i å utarbeide rutiner ved brudd på lovverk. Dette er virksomhetene sitt eget ansvar, men Difi vil ta dialog med relevante faginstanser for å se om det kan lages en mal for dette som virksomhetene selv kan tilpasse til sine behov. Dette bør følges opp gjennom samarbeidsforumet.

Når det gjelder funksjonalitetene i OEP, vil Difi vurdere tiltak som forbedrer konflikthåndteringen ved publisering. Difi må i samråd med programvareutvikler for OEP se på om det finnes alternative måter å unngå konflikter på. Dagens løsning er i høy grad manuell, og har et effektiviseringspotensial. Det bør også vurderes tiltak som forenkler sletting og

endring av journaler. Dette bør inngå i videreutviklingen av OEP, og forslag til hvordan dette kan gjøres bør lages i samråd med arbeidsgruppen for OEP. Videre, når det gjelder inkludering av saksbehandlers navn eller avdeling, peker offentligforskrifta på at dette feltet skal erstattes av et kontaktpunkt. Derfor er saksbehandlerinitialene ikke del av OEP i dag, og det vil kreve en systemendring å gjøre noe med dette.

Vedrørende forslag om forbedret statistikk, er det her et større forbedringspotensial. Det viktigste er nok å få statistikkfunksjonene til å bli tilgjengelige igjen. Maler og nøkkelindikatorer bør utarbeides i samråd med arbeidsgruppen. Man bør vurdere løsninger basert på både push- og pull rapportering, dvs. at virksomhetene i tillegg til standardrapporter månedlig, har mulighet til selv å hente ut den informasjonen de ønsker via innholdsleverandørens område.

Når det gjelder ønsket om bedre veiledning på enkelte av funksjonalitetene i OEP vil Difi i løpet av våren 2012 gjøre en revisjon av det tekstlige innholdet på alle relevante nettsider i OEP systemet. Det bør også vurderes å opplyse bedre om muligheten til å nyttiggjøre seg av funksjonen OEP har for å publisere lenke til dokumenter som er publiserte på egne nettsider.

3.3 Virksomhetsnivå

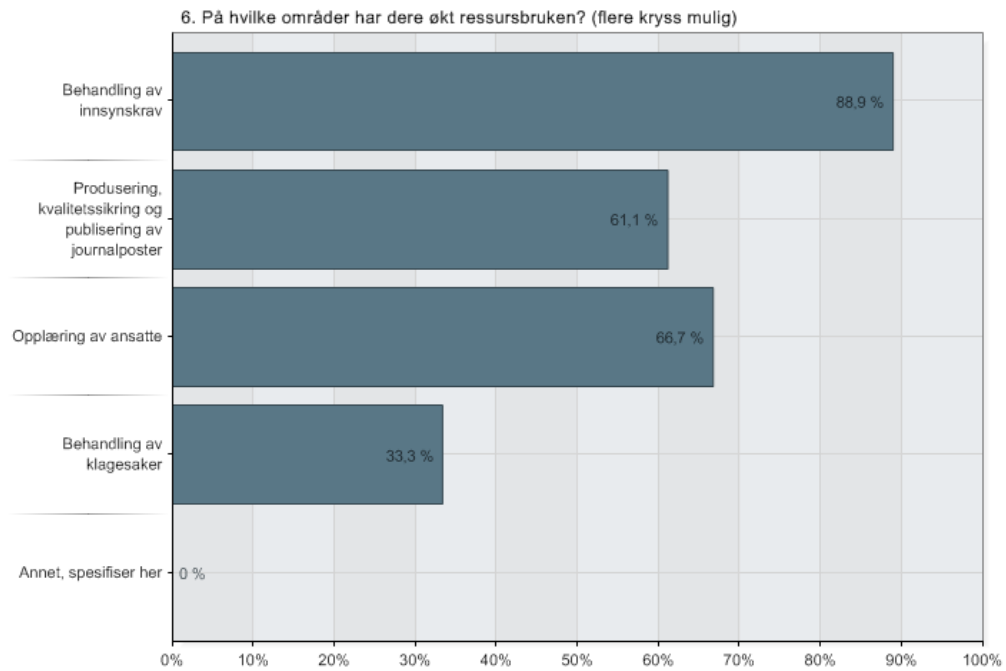
Undersøkelsen på virksomhetsnivå ble gjennomført ved at en person fra ledelsen svarte på vegne av virksomheten. Her ønsket vi å utforske problemstillinger som ressursbruk og bemanning fra et mer overordnet perspektiv. Vi ville også vite hvordan Difi som forvalter har fungert med hensyn til oppfølging og samarbeid. 55 av 89 virksomheter besvarte undersøkelsen. Av de virksomhetene som har svart på undersøkelsen har 75 % av virksomhetene vært tilknyttet OEP siden 2010, og har dermed et godt grunnlag for å svare på spørsmålene.

3.3.1 Hva har innføringen av OEP medført for virksomheten?

De fleste oppgir at mengden innsynskrav har økt. Hele 92 % av utvalget rapporterer at de har fått flere innsynskrav etter at de tok i bruk OEP. Dette stemmer godt med den trenden vi ser i bruken av OEP (pkt. 3.1.1). Vi hadde en antakelse om at virksomhetene har måttet gjøre noen omdisponeringer med hensyn til ressursene, og det viste seg at 38 % av virksomhetene har gjennomført endringer. Spørsmålet da er om det er noen områder som peker seg ut som ekstra krevende? Vi ser det som hensiktsmessig å dele inn oppgaver knyttet til OEP i følgende områder:

- behandling av innsynskrav
- produksjon, kvalitetssikring og publisering av journalposter
- opplæring av ansatte
- behandling av klagesaker

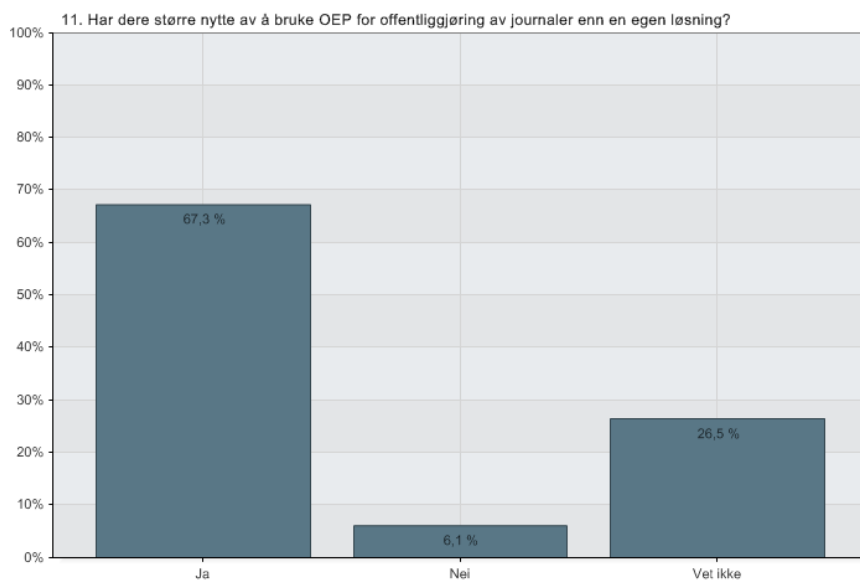
På spørsmål om hvilke områder virksomhetene hadde økt ressursbruken, er svarfordeling som følger:



(Figur 12. Områder hvor ressursbruken har økt. N=18)

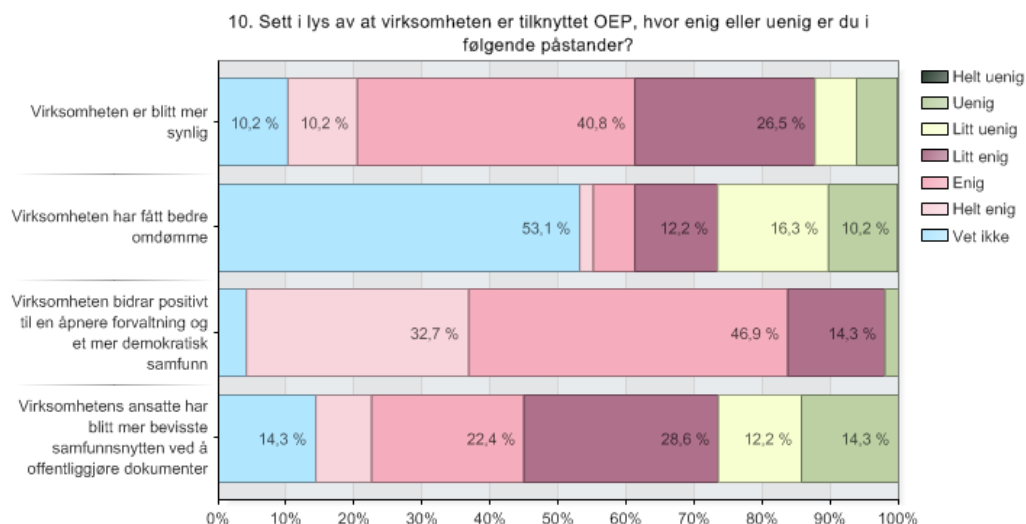
Her var flere svar mulig, og vi ser at det som i størst grad krever økt ressursbruk er behandling av innsynskrav. Deretter kommer opplæring av ansatte og arbeidet med selve publiseringen av postjournaler. Resultatet ovenfor er nyttig for å kunne si noe om hvor effektiviseringspotensialet er størst.

På spørsmål om virksomhetene har større nytte av å bruke OEP for offentliggjøring av dokumenter enn egen løsning, svarer 67 % ja, 6 % «nei» og 27 % «vet ikke»



(Figur 13. Nytt av OEP versus egen løsning. N=49)

Vi har sett over at innføringen av OEP har ført til økt arbeidsmengde for virksomhetene, særlig i forbindelse med innsyn i dokumenter. Det er derfor interessant å se om holdningen til OEP likevel er positiv. Respondentene ble bedt om å rangere i hvilken grad de var enige eller uenige i følgende påstander om synlighet, omdømme, åpenhet og demokrati.



(Figur 14. Påstander knyttet til nytteverdi. N= 49)

Påstanden det er størst enighet om, går på om virksomheten bidrar positivt til en åpnere forvaltning og et mer demokratisk samfunn ved å ta i bruk OEP. Hele 94 % er enige i dette. Virksomhetene stiller seg også i høy grad enig i at synligheten har økt ved innføringen av OEP, hvor 78 % svarer litt enig, enig eller helt enig.

Bedre omdømme er den av påstandene det derimot er knyttet størst usikkerhet til. Det er svært mange som svarer «vet ikke» her (53 %), og av de som svarer er det flere som er uenige (27 %) enn enige (20 %). Det er sannsynligvis vanskelig for respondentene å ha en formening om OEP har hatt noen innvirkning på omdømmet til virksomheten, noe som kan forklare den høye «vet ikke»- andelen.

Det er også knyttet noe større uenighet til påstanden om at virksomhetens ansatte er bevisste samfunnsnyten med OEP, selv om de fleste langt på vei stiller seg enige i ulik grad (59 %). Til sammen 27 % er «litt uenig» eller «uenig» i denne påstanden.

Oppsummering av funn:

- Virksomhetene opplever økt mengde innsynskrav ved innføringen av OEP, og en stor andel av virksomhetene vi har spurt oppgir å ha gjort endringer i ressursdisponeringen
- Det går mest ressurser til behandling av innsynskrav, deretter opplæring av ansatte og produksjon av journalposter
- Virksomhetene har større nytte av å bruke OEP enn egen løsning

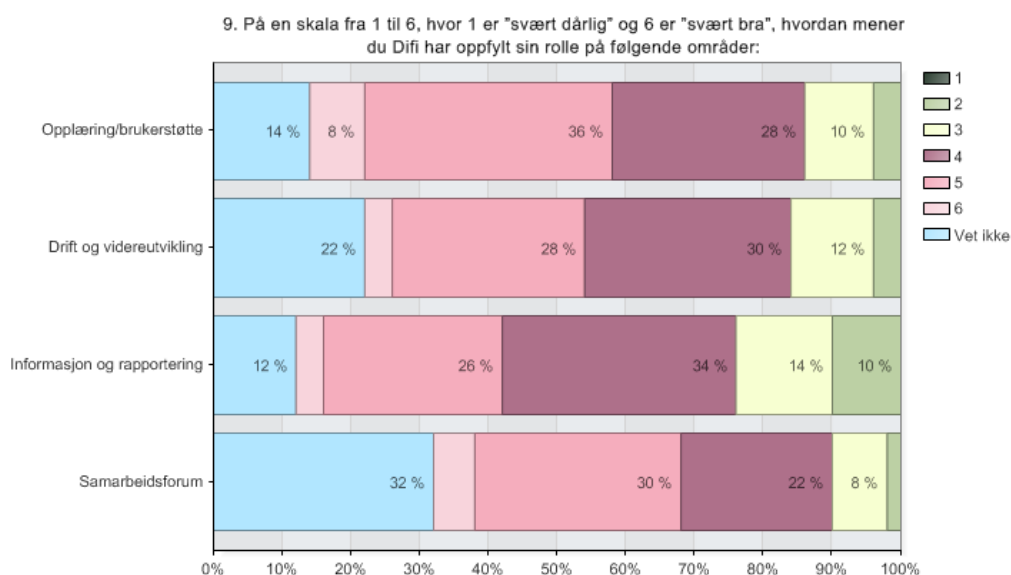
- Det er stor grad av enighet knyttet til OEP som et samfunnsnyttig virkemiddel, større usikkerhet og uenighet knyttet til virksomhetens omdømme ved innføringen av OEP

3.3.2 Samarbeid med Difi

Det er viktig for Difi at virksomhetene får god opplæring i bruken av løsningen og at virksomhetene kan gi innspill til drift og videreutvikling. Vi har bedt virksomhetene rangere hvordan Difi oppfyller sin rolle på fire ulike områder:

- opplæring/brukerstøtte
- drift og videreutvikling
- informasjon og rapportering
- samarbeidsforum

Virksomhetene ble bedt om å rangere Difi på en skala fra 1 til 6 hvor 1 er svært dårlig og 6 er svært bra. Resultatet er som følger:



(Figur 15. Vurdering av Difi som forvalter og samarbeidspartner. N = 50)

Opplæring og brukerstøtte er det området som får høyest rangering med 72 % positiv rangering (4-6). Drift og videreutvikling, informasjon og rapportering og samarbeidsforum ligger nokså jevnt med henholdsvis 62, 64 og 58 % positiv vurdering. «Vet ikke»-prosenten ligger nokså høyt på noen av områdene, særlig når det gjelder samarbeidsforum (32 %).

3.3.3 Virksomhetenes innspill til forbedringer

Her ga vi respondenten mulighet gjennom fritekstsvar å gi innspill til hvordan OEP kan bli bedre. Mye av det som nevnes hos arkivmedarbeiderne, blir også her trukket fram som vesentlig. Dette gjelder særlig publisering av fulltekstdokument og behovet for en enklere håndtering av konflikterende postjournaler.

Også her vises behovet for en mer fleksibel statistikk-løsning.

«Vi skulle ønske oss bedre mulighet for å ta ut statistikker. Vi vil vite hvem som ber om innsyn. Når de ber om innsyn og oversikt over hvilke journalposter det bes om innsyn i.»

Noen steder nevnes det også at det er ønskelig at den som ber om innsyn må oppgi navnet sitt, noe som også fremkommer av sitatet ovenfor.

Noen ytringer viser at ikke alle er fornøyd med konsekvensene ved økt mengde innsynskrav. En del av innsynskravene oppleves som uvesentlige og spørsmålet om det er blitt for enkelt å sende innsynskrav stilles. Dette kjenner vi igjen fra besvarelsene til arkivmedarbeiderne. Hva er for eksempel et «vesentlig innsynskrav»? Tolkes dette ulikt hos FAD/Difi, innholdsleverandører og sluttbrukere?

Håndtering av innsynskrav er ressurskrevende og medfører økte utgifter. Flere innsynskrav oppleves som om vedkommende er mer opptatt av å "plage" det offentlige, enn reell interesse for saken. Det er for enkelt å sende en forespørsel om innsyn. Det bør skilles mellom enkeltpersoners behov og f.eks. pressens behov.»

«OEP virker fint som system. Problemet er alle de uinteressante innsynskravene som kommer som følge av manglende kunnskap hos publikum.»

Vi oppsummerer:

- Det stilles spørsmål om enkelte innsynskrav er vesentlige eller relevante. Enkelte er bekymret over ressursbehov.
- En del av forslagene til forbedring av tjenesten er som hos arkivmedarbeidere.

3.3.4 Difis kommentarer

Virksomhetene er også positive til OEP og ser nytteverdien av løsningen. Et stort flertall er enige om at OEP er et godt virkemiddel for et åpnere og mer demokratisk samfunn. De fleste ser det som bedre å bruke OEP enn å ha en egen publiseringsløsning.

Det er positivt at vi ser en så stor enighet i at OEP er nyttig som virkemiddel for å oppnå overordnede mål, all den tid vi vet at arbeidsmengden har økt. Difi og virksomhetene bør diskutere om det finnes løsninger som kan lette arbeidet med behandling av innsynskrav. Når det gjelder ressursbruk på opplæring, kan det tenkes at dette vil avta noe etterhvert som tjenesten er mer innarbeidet hos virksomhetene. Det kan imidlertid også være at bedre informasjon om hvilke veiledningsmateriale som finnes vil effektivisere dette noe. Funnene vi har fra arkivmedarbeiderundersøkelsen peker også i denne retningen.

Selv om det er størst enighet knyttet til at de ansatte er mer bevisste samfunnsnyttene ved OEP, ser vi at det også er knyttet noe uenighet til påstanden (27 %). Det kan derfor være behov for informasjon om hva en åpen forvaltning har å si for presse og for innbyggere, gjerne gjennom mer veiledning av nytteverdien til OEP.

Forslag om å nekte anonyme innsynskrav begrunnes med at en ønsker å unngå unødvendige innsynskrav og «plaging» av det offentlige. Dette er forslag som ble formidlet gjennom frittekstsvar, og vi kan ikke vite om dette er representativt for utvalget. Vi tar likevel diskusjonen opp her. En slik løsning vil nok kunne redusere antall innsynskrav, men forslaget strider med prinsippet om at man skal kunne kreve innsyn anonymt slik offentleglova fastslår. Et slikt forslag vil resultere i at det blir en større terskel for enkeltpersoner å søke innsyn i saker. All den tid dette er et lovendringsforslag, er ikke dette noe Difi vil følge opp, men ser at det er viktig å være kjent med denne typen problemstillinger i det videre arbeidet.

Difi anser det som svært viktig å ta innspillene som omhandler effektivisering av OEP som tjeneste til etterretning, og å finne måter å redusere forvaltningens arbeidsmengde på.

4. Konklusjon og oppfølging fra Difi

Brukerundersøkelsen viser at et flertall av brukerne gir en positiv tilbakemelding på OEP, og det er et stort engasjement rundt tjenesten. Vi har fått mange gode tilbakemeldinger om hvordan vi kan gjøre den enda bedre. Brukerundersøkelsen er viktig for oss i Difi, fordi den viser oss en god retning for veien videre. Vi ser særlig at det er behov for raskere tilgang til dokumentene og mer effektiv behandling av innsynskravene i virksomhetene. Dette er problemstillinger Difi skal jobbe videre med i 2012.

Statistikk fra OEP viser at virksomhetene opplever en økende mengde innsynskrav, og en stor andel av virksomhetene trekker frem at ressursbruken knyttet til behandling av innsynskrav har økt etter innføringen av OEP. Et forslag til effektivisering det er stor enighet om, er muligheten til fulltekstpublisering av dokumenter det ikke er knyttet begrensninger til. Dette kan redusere tiden som går med til bestilling og behandling av krav, og har en stor effektiviseringsgevinst i og med at mest ressurser går til behandling av innsynskrav. Difi kommer til å følge opp dette i arbeidet med å videreutvikle den tekniske løsningen for OEP. I tildelingsbrevet for 2012 har FAD gitt Difi i oppdrag å vurdere alternativer for fulltekstpublisering av dokumenter. Denne vurderingen regner vi med blir levert innen utgangen av tredje kvartal i år.

I arbeidet med videreutviklingen av OEP, vil en forbedring av både grensesnitt og navigering og håndtering mellom søkeresultat og bestilling forbedre brukskvaliteten vesentlig. Det samme gjelder forbedret informasjon og veiledning på nettsiden. Disse tiltakene vil vi forsøke å få på plass allerede i neste versjon av OEP, som skal settes i drift i løpet av mai.

Difi sitt oppdrag i å skulle forvalte og administrere OEP er en viktig oppgave. En forutsetning for å lykkes med dette arbeidet er at brukerne av tjenesten blir tatt med på råd om hvordan den skal innrettes. Dette gjelder både de som bruker tjenesten til å få tilgang til offentlig informasjon og de som bruker OEP som publiseringsløsning. Samarbeidsforumet, arbeidsgruppen og brukergrupper er viktige instrumenter for dette. Brukerundersøkelsen viser at samhandlingen mellom aktørene i OEP kan forbedres. Dette er et område det er viktig at Difi prioriterer, og at videreutvikling og drift av tjenesten er godt forankret hos brukerne. Et virkemiddel som bør vurderes er å etablere kontaktpunkt mellom de to målgruppene og Difi.

En av forutsetningene for å lage OEP var at man skulle gjøre det enklere for allmennheten å få tilgang til forvaltningens brev og dokumenter. Brukerundersøkelsen gir en indikasjon på at OEP lykkes på dette området, og at dette er en tjeneste som brukerne etterspør og tar i bruk. Likevel kan det tenkes at en økt kjennskap til OEP i befolkningen vil føre til en større bruk av innsynsretten.

Brukerne mener at OEP bør omfatte flere virksomheter enn den gjør i dag. Difi er ansvarlige for å legge til rette for at de virksomhetene som er omfattet av offentligforskrifta § 6 skal kunne ta i bruk tjenesten. Dette arbeidet er høyt prioritert hos Difi i 2012, og vi regner med at vi skal kunne utvide tjenesten betraktelig på innholdssiden i løpet av året.

Brukerundersøkelsen for OEP gir oss en rekke interessante indikasjoner på hvordan tjenesten blir mottatt og brukt. Den åpner også opp for mange problemstillinger det kan være interessant å utrede videre. En av problemstillingene er selvsagt hvordan OEP fungerer som virkemiddel på overordnede mål som demokratisering, mindre korrupsjon og en mer åpen, tilgjengelig og gjennomsiktig forvaltning.

Andre interessante problemstillinger kan være hvordan tolkning og oppfølging av regelverk arter seg, hvilke kostnader denne praksisen har i et samfunnsperspektiv eller hvilke problemer som oppstår i skjæringsfeltet mellom offentlighetsprinsippet og personvern.

OEP er en digital tjeneste som ennå er i startgroen. For Difi er det interessant å gjøre tilsvarende brukerundersøkelser jevnlig for å måle endring over tid. I denne første brukerundersøkelsen har vi gjort oss noen erfaringer som er viktig å legge til grunn ved seinere undersøkelser. I 2013 blir det særlig viktig å undersøke om brukergruppenes egenskaper er endret, om forventningene og holdninger har endret seg, om det brukes like mye ressurser, og om brukskvaliteten er blitt bedre.

Vedlegg 1: Spørreskjema delundersøkelse 1 (sluttbrukere)

Spm.	Spørsmålsformulering	Svaralternativ	Kommentar
1	Kjønn	1. mann 2. kvinne	
2	Alder	1. under 18 2. 19-30 3. 31-45 4. 46-65 5. 66 eller eldre	
3	Hvilket fylke er du bosatt i?	1. Akershus 2. Aust-Agder 3. Buskerud Osv..... 20. Bor i utlandet	
4	I hvilken sammenheng er du på OEP.no i dag?	1. I jobbsammenheng 2. Som privatperson 3. I forbindelse med studier 4. På vegne av organisasjoner/lag	
5	Hvilke type jobb har du?	1. Journalist 2. Privat næringsdrivende 3. Offentlig ansatt 4. Forsker 5. Annet (fritekst)	spørsmål 4-1
6	Hvor ofte bruker du denne tjenesten?	1. Første gang 2. 1-3 ganger i året 3. 1-3 ganger i måneden 4. ukentlig 5. Daglig	
7	hvor fornøyd/misfornøyd er du med søkefunksjonene på OEP.no?	Skala 1-6	
8	Alt i alt, hvor fornøyd/misfornøyd er du med brukervennligheten på OEP.no?	Skal 1-6 Hvis ønskelig, kommenter	
9	Har du brukt OEP til å bestille innsynskrav?	1. Ja 6. Nei	Hvis svaralternativ 2: slutt på undersøkelsen
10.	Hvor lett eller vanskelig vil du si det er å bestille dokumentinnsyn på OEP.no?	1. Svært vanskelig 2. vanskelig 3. Litt vanskelig 4. Passe enkelt 5. Enkelt 2. Svært enkelt	fra 9 -1
11.	Alt i alt, hvordan vurderer du oppfølgingen fra virksomhetene du har bestilt dokument fra?	1. Svært vanskelig 2. vanskelig 3. Litt vanskelig 4. Passe enkelt	fra 9-1

		5. Enkelt 6. Svært enkelt 6. Hvis ønskelig, kommenter (fritekst)	
12.	På en skala fra 1 til 6 hvor 1 betyr i svært liten grad og 6 svært høy grad: I hvilken grad vil du ut si at denne tjenesten gjør det enklere for deg å få tilgang til offentlige dokument?	1-6 7. Hvis ønskelig, kommenter (fritekst)	

Vedlegg 2: Spørreskjema delundersøkelse 2 (arkivmedarbeidere)

Spm.	Spørsmålsformulering	Svaralternativ	Kommentar
1	I hvilken type virksomhet arbeider du?	<ol style="list-style-type: none"> 1. Departement eller SMK 2. Direktorat og tilsyn 3. Fylkesmannsembete 4. Annet, spesifiser 	
2	Hvor ofte bruker du OEP til å publisere offentlige journaler?	<ol style="list-style-type: none"> 1. Daglig 2. Ukentlig 3. Månedlig 4. Sjeldnere 	
3	Hvor lang tid bruker du vanligvis til å produsere, kvalitetssikre og publisere hver enkelt offentlig journal til OEP.no?	<ol style="list-style-type: none"> 1. Mindre enn 30 minutter 2. Ca 30 minutter 3. Ca 1 time 4. Ca 1 time og 30 minutter 5. Ca 2 timer 6. Mer enn 2 timer 	
4	Hvor mange minutter går vanligvis med til å markere personnavn?	Åpent svar	
5	Hvor mange timer bruker du på OEP-relaterte oppgaver i løpet av en uke.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Mindre enn 1 time 2. 1 – 2 timer 3. 2 – 5 timer 4. Mer enn 5 timer 	
6	<p>Kommentar før spørsmål: " Oppgaver knyttet til OEP regnes som arbeidet en bruker på å produsere, kvalitetssikre og publisere journaler, samt håndtere innsynskrav og klagesaker"</p> <p>Hvor mange timer tror du din virksomhet samlet bruker på OEP-relaterte oppgaver i løpet av en uke</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Mindre enn 1 time 2. 1 – 2 timer 3. 2 – 5 timer 4. Mer enn 5 timer 5. Vet ikke 	
7	Føler du at du har tilstrekkelig kunnskap til å bruke OEP for å publisere offentlig journal?	<ol style="list-style-type: none"> 1. ja 2. Nei 3. Til en viss grad 	
8	På hvilke områder mener du at du trenger påfyll?	<ol style="list-style-type: none"> 1. IKT-ferdigheter 2. Regelverk 3. Annet, spesifiser her 	7-2 og 7-3
9	Hvilken opplæringsform passer deg best?	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kurs/seminar 2. Brukerveiledninger og håndbøker 3. E-læring 	
10	Har du deltatt på OEP-opplæring i regi av Difi?	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ja 2. Nei 	
11	På en skala fra 1 til 6, hvor 1 er "svært misfornøyd" og 6 er "svært fornøyd": hvordan vil du rangere kvaliteten på opplæringen du fikk?	<ol style="list-style-type: none"> 1. 1 2. 2 3. 3 4. 4 5. 5 6. 6 	fra 10-1
12	<p>På en skala fra 1 til 6, hvor 1 er "svært misfornøyd" og 6 er "svært fornøyd": hvordan vil du rangere kvaliteten på følgende funksjoner i OEP?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Publisere journal 36 • Slette/tilbakekalle journalposter • Publisere lenker til dokumenter som er publisert på internett 	<p>(svarmatrise)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 1 2. 2 3. 3 4. 4 5. 5 6. 6 7. Vet ikke 	

	<ul style="list-style-type: none"> • System for å håndtere konflikterende journalposter • Statistikk • Utformingen av innsynskrav fra OEP 		
13	<p>På en skala fra 1 til seks, hvor 1 er "svært misfornøyd" og 6 er "svært fornøyd: hvordan vil du rangere kvaliteten på følgende veiledning på OEP?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Brukerveiledningen for OEP • FAD sin veileder i reglene om arkivering og journalføring • Difi sin håndbok for innholdsleverandørene 	<p>(svarmatrise)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 1 2. 2 3. 3 4. 4 5. 5 6. 6 7. Vet ikke 	
14	På hvilke områder kan OEP bli bedre?	Fritekst	
15	<p>Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander?</p> <ul style="list-style-type: none"> • OEP har en samfunnsmessig nytteverdi • OEP er et godt verktøy • OEP har ført til at min virksomhet mottar flere innsynskrav enn før • OEP gjør det mer effektivt å behandle innsynskrav i min virksomhet 	<p>(svarmatrise)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Helt uenig 2. Litt uenig 3. Verken enig eller uenig 4. Litt enig 5. Helt enig 	

Vedlegg 3: Spørreskjema delundersøkelse 3 (virksomhetsnivå)

Spm.	Spørsmålsformulering	Svaralternativ	Kommentar
1	Hvilken virksomhet representerer du?	(Åpent svar)	
2	Hvor mange ansatte er det i virksomheten?	<ol style="list-style-type: none"> 1. 0-49 2. 50 – 99 3. 100 – 199 4. 200 – 299 5. 300 – 399 6. 400 eller mer 	
3	Hvor lenge har virksomheten vært tilknyttet OEP?	<ol style="list-style-type: none"> 1. 1. halvår 2010 2. 2. halvår 2010 3. 1. halvår 2011 4. 2. halvår 2011 	
4	<p>Innledningstekst: "Oppgaver knyttet til OEP regnes som arbeidet en bruker på å produsere, kvalitetssikre og publisere journaler, samt å publisere lenker til dokumenter. Arbeidet med å håndtere innsynskrav og klagesaker regnes også som oppgaver knyttet til OEP."</p> <p>Hvor mange timer tror du din virksomhet som helhet bruker på OEP-relaterte oppgaver i løpet av en uke?</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 0 – 2 timer 2. 2 – 4 timer 3. 4 – 6 timer 4. 6 - 8 5. 8 – 10 6. 10 – 12 7. 12 – 14 8. Annet, spesifiser: 	
5	Har virksomheten fått flere innsynskrav etter at dere innførte OEP?	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ja 2. Nei 	
6	Har arbeidet med OEP ført til at virksomheten har gjort endringer i ressursdisponeringen?	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ja 2. Nei 	
7	På hvilke områder har dere økt ressursbruken?	<ol style="list-style-type: none"> 1. Behandling av innsynskrav 2. Produsering, kvalitetssikring og publisering av journalposter 3. Opplæring av ansatte 4. Behandling av klagesaker 5. Annet, spesifiser 	
8	Har dere planer om å gjøre endringer i ressursdisponeringen det nærmeste året?	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ja 2. Nei 3. Vet ikke 	
		1.	
9	På hvilke områder planlegger dere å øke ressursbruken det neste året?	<ol style="list-style-type: none"> 2. Behandling av innsynskrav 3. Produsering, kvalitetssikring og publisering av journalposter 4. Opplæring av ansatte 5. Behandling av klagesaker 6. Annet, spesifiser 	Henvist fra spm. 8-1
10	<p>Sett i lys av at virksomheten er tilknyttet OEP, hvor enig eller uenig er du i følgende påstander?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Virksomheten er blitt mer synlig • Virksomheten har fått bedre omdømme • Virksomheten bidrar positivt til en åpnere forvaltning og et mer demokratisk samfunn • Virksomhetens ansatte har blitt mer bevisste samfunnsnyttene ved å offentliggjøre dokumenter 	<p>Matrise</p> <p>Helt enig</p> <p>Enig</p> <p>Litt enig</p> <p>Litt uenig</p> <p>Uenig</p> <p>Helt uenig</p>	

11	Er det bedre å ha en sentral løsning for offentliggjøring av journaler enn en egen?	Ja Nei Vet ikke	
12	Holdnings spørsmål: Difi sin rolle som forvaltningsansvarlig for OEP. På en skala fra 1 til 6, hvor 1 er "svært dårlig" og 6 er "svært bra", hvordan vurderer du Difi innen følgende områder?	Opplæring/brukerstøtte Drift og videreutvikling Informasjon og rapportering Samarbeidsforum	
13.	På hvilke område kan OEP kan bli bedre?	Fritekst	

Vedlegg 4:

Innholdsleverandører OEP

1. Statsministerens kontor (SMK)
2. Arbeidstilsynet (AT)
3. Arbeidsdepartementet (AD)
4. Arkivverket (AV)
5. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD)
6. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (BUFDIR)
7. Brønnøysundregistrene (BRREG)
8. Datatilsynet (DT)
9. Departementenes servicesenter (DSS)
10. Direktoratet for mineralforvaltning med Bergmesteren for Svalbard
11. Direktoratet for naturforvaltning (DN)
12. Direktoratet for samfunnstryggleik og beredskap (DSB)
13. Direktoratet for utviklingsamarbeid (NORAD)
14. Domstoladministrasjonen (DA)
15. Finansdepartementet (FIN)
16. Finanstilsynet (FT)
17. Fiskeri- og kystdepartementet (FKD)
18. Fiskeridirektoratet (FSK)
19. Forbrukerombudet (FO)
20. Fornyings-, administrasjons og kirkedepartementet (FAD)
21. Forsvarsdepartementet (FD)
22. Fredskorpset (FK)
23. Fylkesmannen i Aust-Agder
24. Fylkesmannen i Buskerud
25. Fylkesmannen i Finmark
26. Fylkesmannen i Hedmark
27. Fylkesmannen i Hordaland
28. Fylkesmannen i Møre og Romsdal
29. Fylkesmannen i Nord-Trøndelag
30. Fylkesmannen i Nordland
31. Fylkesmannen i Oppland
32. Fylkesmannen i Oslo og Akershus
33. Fylkesmannen i Rogaland
34. Fylkesmannen i Sogn og Fjordane
35. Fylkesmannen i Sør-Trøndelag
36. Fylkesmannen i Telemark
37. Fylkesmannen i Troms
38. Fylkesmannen i Vest-Agder
39. Fylkesmannen i Vestfold
40. Fylkesmannen i Østfold
41. Havforskningsinstituttet (HI)
42. Helsedirektoratet (Helsedir)

-
43. Helse- og omsorgsdepartementet (HOD)
 44. Husbanken (HUS)
 45. Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDI)
 46. Justervesenet
 47. Justis- og politidepartementet (JD)
 48. Klima- og forureiningsdirektoratet (KLIF)
 49. Kompetansesenter for distriktsutvikling
 50. Kommunal- og regionaldepartementet (KRD)
 51. Kulturdepartementet (KUD)
 52. Kunnskapsdepartementet (KD)
 53. Kunst i offentlige rom (KORO)
 54. Kystverket
 55. Landbruks- og matdepartementet (LMD)
 56. Lotteri- og stiftelsestilsynet (LS)
 57. Luftfartstilsynet (LT)
 58. Medietilsynet (MT)
 59. Miljøverndepartementet (MD)
 60. Nasjonalbiblioteket (NB)
 61. Nasjonalt organ for kvalitet i utdanninga (NOKUT)
 62. Noregs geologiske undersøkelse (NGU)
 63. Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE)
 64. Norsk Filminstitutt
 65. Nærings- og handelsdepartementet (NHD)
 66. Olje- og energidepartementet (OED)
 67. Oljedirektoratet (OD)
 68. Petroleumstilsynet (PTIL)
 69. Politidirektoratet (POD)
 70. Post- og teletilsynet (PTIL)
 71. Riksantikvaren (RA) - Direktoratet for kulturminneforvaltning
 72. Samferdselsdepartementet (SD)
 73. Senter for internasjonalisering av høyere utdanning
 74. Senter for statlig økonomistyring (SSØ)
 75. Sjøfartsdirektoratet (Sdir)
 76. Skattedirektoratet (SKD)
 77. Språkrådet (SR)
 78. Statens innkrevingsentral (SI)
 79. Statens jernbanetilsyn
 80. Statens kartverk (SK)
 81. Statens legemiddelverk
 82. Statens lånekasse for utdanning
 83. Statsbygg
 84. Statens strålevern (MRPA)
 85. Toll- og avgiftsdirektoratet
 86. Utdanningsdirektoratet
 87. Utenriksdepartementet (UD)
 88. Utlendingsdirektoratet (UDI)

89. Utlendingsnemnda (UNE)

90. Vox - nasjonalt fagorgan for kompetansepolitikk

Referanseark for Difi

Tittel på rapport:	Brukerundersøkelse for Offentlig elektronisk postjournal 2011
DIFIs rapportnummer:	2012:5
Forfatter(e):	Herdis Ulveseth, Håvard Eliassen
Evt. eksterne samarbeidspartnere:	
Prosjektnummer:	
Prosjektnavn:	Brukerundersøkelse for Offentlig elektronisk postjournal
Prosjektleder:	Herdis Ulveseth
Prosjektansvarlig avdeling:	Avdeling for kommunikasjon
Oppdragsgiver(e):	Difi
Resymé/omtale: <p>Brukerundersøkelsen viser at OEP har et bredt nedslagsfelt og brukes både privat og i forbindelse med jobb. Sluttbrukerne er i høy grad fornøyde med den tekniske løsningen, men ønsker forbedringer, blant annet på søkefunksjonaliteten. Sluttbrukerne er positive til den oppfølgingen de får fra virksomhetene, selv om mange påpeker at det er variabelt. Det forventes at bestillingene skal behandles raskt, og at dokumenter er tilgjengelige direkte fra nettsiden uten at man må kreve innsyn. Videre har sluttbrukerne høye forventninger til OEP i framtiden, og de etterspør og forventer at stadig flere offentlige virksomheter skal levere sine journaler til OEP.</p> <p>Både på arkivmedarbeidernivå og virksomhetsnivå ser vi en positiv innstilling til OEP, og at OEP anses som et godt verktøy for publisering av journal. Virksomhetene har imidlertid fått flere innsynskrav, noe som øker arbeidsmengden på dette området. De ønsker seg derfor forbedringer av OEP med tanke på effektivisering.</p> <p>Begge målgrupper etterspør en løsning for publisering av fulltekstdokument. For sluttbrukere vil dette bety en enklere og raskere tilgang til dokumentene. For innholdsleverandører sin del vil dette medføre at mindre tid går med til å behandle innsynskrav. Undersøkelsen har også vist hvor det trengs ekstra innsats i oppfølgingen og samarbeidet med innholdsleverandører. Det er viktig at innholdsleverandørene tas med på råd og involveres tettere i videreutviklingsarbeidet.</p>	

Emneord: Brukerundersøkelse, OEP, sluttbruker, arkivmedarbeider, virksomhet	
Totalt antall sider til trykking:	47
Dato for utgivelse:	30.03.2012
Utgiver:	DIFI Postboks 8115 Dep 0032 OSLO www.difi.no